

CA1
XC70
-2012
E82



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**EXCLUSIONS AND EXEMPTIONS: STUDY ON
SECTION 68.1 OF THE *ACCESS TO INFORMATION
ACT* AND THE RESULTING COURT ACTIONS
CONCERNING THE CANADIAN BROADCASTING
CORPORATION**

**Report of the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics**

**Jean Crowder, M.P.
Chair**



MARCH 2012

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**EXCLUSIONS AND EXEMPTIONS: STUDY ON
SECTION 68.1 OF THE *ACCESS TO INFORMATION
ACT* AND THE RESULTING COURT ACTIONS
CONCERNING THE CANADIAN BROADCASTING
CORPORATION**

**Report of the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics**

**Jean Crowder, M.P.
Chair**

MARCH 2012

41st PARLIAMENT, 1st SESSION

STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

CHAIR

Jean Crowder

VICE-CHAIRS

Patricia Davidson

Scott Andrews

MEMBERS

Charlie Angus

Brad Butt

Blaine Calkins

John Carmichael

Dean Del Mastro

Earl Dreeshen

Pierre-Luc Dusseault

Colin Mayes

Dany Morin

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Harold Albrecht

Dean Allison

Tyrone Benskin

Alexandre Boulerice

Mylène Freeman

Peter Julian

Kevin Lamoureux

Hélène Leblanc

Ryan Leef

Phil McColeman

Francis Scarpaleggia

Devinder Shory

Joy Smith

Mike Wallace

CLERK OF THE COMMITTEE

Chad Mariage

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Dara Lithwick


Maxime-Olivier Thibodeau

THE STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

has the honour to present its

1ST REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(3)(h), the Committee has studied the access to information dispute and the resulting court actions concerning the CBC and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119703163>

TABLE OF CONTENTS

EXCLUSIONS AND EXEMPTIONS: STUDY ON SECTION 68.1 OF THE <i>ACCESS TO INFORMATION ACT</i> AND THE RESULTING COURT ACTIONS CONCERNING THE CANADIAN BROADCASTING CORPORATION	1
BACKGROUND	1
APPLICATION OF THE <i>ACCESS TO INFORMATION ACT</i> TO THE CBC.....	2
A. CBC Guidelines for the Interpretation of Section 68.1 of the <i>Access to Information Act</i>	4
CANADIAN BROADCASTING CORPORATION v. CANADA (INFORMATION COMMISSIONER)	5
A. The September 24, 2010 Federal Court Decision	5
1. Exceptions, Exclusions, and the Commissioner's Powers.....	6
2. The Federal Court Finding.....	7
B. The November 23, 2011 Federal Court of Appeal Decision	7
Witness recommendations regarding amending section 68.1 of the <i>Access to Information Act</i>	9
A. Let the Courts Decide How 68.1 Should be Interpreted	9
B. Clarify the Wording in Section 68.1	11
C. Change the exclusion in 68.1 into an exemption.....	13
D. Designate the CRTC as the Appropriate Review Body for Decisions Made Under Section 68.1 of the Act	15
RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE	19
APPENDIX A: International Benchmarking and Possible Change to the <i>Access to Information Act</i> in relation to records under the control of the Canadian Broadcasting Corporation	21
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES	31
APPENDIX C: LIST OF BRIEFS	33
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	35
DISSENTING OPINION FROM THE NEW DEMOCRATIC PARTY OF CANADA.....	37

EXCLUSIONS AND EXEMPTIONS: STUDY ON SECTION 68.1 OF THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* AND THE RESULTING COURT ACTIONS CONCERNING THE CANADIAN BROADCASTING CORPORATION

BACKGROUND

On September 20, 2011, the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics (the Committee) adopted the following motion:

That the Committee calls witnesses to hear testimony regarding the access to information dispute and the resulting court actions concerning CBC.

Between October and November 2011, the Committee heard testimony from various witnesses including the Information Commissioner of Canada, the President and Chief Executive Officer of the CBC, the President and Chief Executive Officer of Quebecor Media Inc., the Chairman of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC), and academics on the issue of the CBC's access to information practices, as well as on the exclusion for journalistic, creative or programming activities found in section 68.1 of the *Access to Information Act*.

As well, on November 2, 2011, the Committee adopted the following motion:

That, in order for the Committee to determine and assess exclusions, the Committee orders the production of the following documents pursuant to Standing Order 108(1):

1. From the CBC: The redacted and un-redacted documents provided by the CBC for the access to information requests made by the Canadian Taxpayers Federation:

- If the CBC was in any way financially compensating prominent members of the lobby/advocacy group "Friends of the Canadian Broadcasting."
- The financing of any programs or films concerning the Quebec Nordiques team
- The number of employees falling within various income categories

2. From the CBC: The redacted and un-redacted responses provided by the CBC to the requests made by Quebecor Media Inc. and referred to by Pierre Karl Péladeau at the meeting of Thursday, October 20, 2011, specifically:

- First the request about the CBC fleet of vehicles.
- Second request concerns CBC/Radio-Canada's 75th anniversary celebration planning budget.
- That these documents be provided to the Committee without delay; and, that the Committee deal with the produced documents *in camera*.

On November 14, 2011, the CBC submitted documents to the Committee, some of which were submitted under seal, in response to the order to produce documents dated November 2.

On November 23, 2011, the Federal Court of Appeal issued its decision in Canadian Broadcasting Corporation v. Canada (Information Commissioner) (2011 FCA 326), upholding the finding of the Federal Court that the Information Commissioner has the authority under section 68.1 of the *Access to Information Act* to order the CBC to disclose records, including records that, in the opinion of the CBC, relate to its journalistic, creative or programming activities, in order to determine whether those records fall under the exception and consequently, whether they are subject to the exclusion.¹

On November 24, 2011, the Committee agreed that the Clerk of the Committee return the sealed envelope included in the package ordered by the Committee on November 2, 2011 to CBC-Radio-Canada; and that the remaining documents be considered at an *in camera* meeting of the Committee.

APPLICATION OF THE *ACCESS TO INFORMATION ACT* TO THE CBC

The *Federal Accountability Act* (FAA) was enacted in 2006, and amended the *Access to Information Act* (ATIA) to make it applicable to over 60 federal institutions, including several Crown corporations such as the CBC, Canada Post and Via Rail. That amendment came into force on September 1, 2007. The FAA also created an exclusion in section 68.1 of the ATIA that applies specifically to certain information held by the CBC. That provision reads as follows:

This Act does not apply to any information that is under the control of the Canadian Broadcasting Corporation that relates to its journalistic, creative or programming activities, other than information that relates to its general administration.²

In its first report on the administration of the ATIA,³ the CBC stated that it had received 547 access to information requests for the period of September 2007 to March 2008. The report further states that most of the requests were submitted in the first three months.

For the 2007–2008 fiscal year, the requests came from the following sources:

- Media: 6% (33 requests)
- Academia: 0%

1 See paragraph 23 of the FCA decision, and paragraph 37 of the FC decision.

2 *Access to Information Act* (R.S.C., 1985, c. A-1), <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/>

3 CBC, Report on the Administration of the *Access to Information Act* for the Fiscal Years 2007–2008 and 2008–2009, p. 4, <http://www.cbc.radio-canada.ca/ati/pdf/ATIP.PDF>.

- Business: 88.7% (485 requests)
- Organization: 0%
- Public: 5.3% (29 requests)

During that fiscal year, the CBC responded to 224 requests, carrying forward 323 into the next fiscal year. This created a significant backlog of requests.

For the 2008–2009 fiscal year,⁴ the volume of requests declined significantly, to 221 access to information requests, from the following sources:

- Media: 25% (56 requests)
- Academia: 1% (2 requests)
- Business: 43% (96 requests)
- Organization: 2% (4 requests)
- Public: 29% (63 requests)

During that fiscal year, the CBC reduced its backlog and carried forward 108 requests to the next fiscal year.⁵

For the 2009–2010 fiscal year,⁶ the volume of requests remained at the same level as in 2008–2009. The CBC received 247 access to information requests from the following sources:

- Media: 25.9% (64 requests)
- Academia: 0%
- Business: 43.3% (107 requests)
- Organization: 2.9% (7 requests)
- Public: 27.9% (69 requests)

During that fiscal year, the CBC processed 315 requests and carried forward 40 to the current fiscal year.

4 Ibid.

5 CBC, Report on the Administration of the *Access to Information Act* for the Fiscal Year 2009–2010, p. 5, <http://cbc.radio-canada.ca/ati/pdf/ATIP1.PDF>.

6 Ibid.

Finally, for the 2010–2011 fiscal year,⁷ the volume of new requests jumped to 327, the second highest number of requests received by the CBC since it became subject to the Act in 2007. These requests came from the following sources:

- Media: 10% (33 requests)
- Academia: 2% (7 requests)
- Business: 60% (195 requests)
- Organization: 1% (4 requests)
- Public: 27% (88 requests)

During the 2010–2011 fiscal year, the CBC processed 349 requests (including the backlog from the previous fiscal year), leaving a backlog of 18 requests (down from 40 the previous year).

As well, during the 2010–2011 fiscal year, the CBC developed an Internet site where records released in answer to five categories of Access to Information (ATI) requests are posted for review by the public. This site is accessible here: <http://www.cbc.radio-canada.ca/docs/disclosure/information.shtml>

A. CBC Guidelines for the Interpretation of Section 68.1 of the Access to Information Act

The CBC Guidelines Committee has drafted “Guidelines for the Interpretation of Section 68.1 of the *Access to Information Act*,” accessible on the “Transparency and Accountability” section of the CBC website.⁸

According to the Guidelines:

In analyzing whether or not to disclose information, one must consider the overall context rather than fencing it in by approaching analysis on a case-by-case basis. When in doubt regarding application of the Act’s Section 68.1 exclusion, CBC/Radio-Canada will give preference to disclosure, based on the above-mentioned principle.⁹

7 CBC, Report on the Administration of the *Access to Information Act* for the Fiscal Year 2010–2011, p. 3, <http://www.cbc.radio-canada.ca/ati/pdf/ATI-2010-2011.PDF>.

8 The Guidelines (undated) can be accessed here: http://www.cbc.radio-canada.ca/docs/disclosure/pdf/Lignes-directrices-article-68.1_EN.pdf.

9 Guidelines at p. 6.

As well, the CBC posted a “Legal opinion on the scope of the Guidelines for interpreting Section 68.1 of the *Access to Information Act*” prepared by Université de Montréal law professor Pierre Trudel next to the Guidelines on its website.¹⁰

During her appearance before the Committee on October 25, 2011, Information Commissioner Suzanne Legault expressed some concern about the Guidelines, and indicated that she would be discussing the Guidelines with CBC officials:

I'm also very concerned with the guidelines for the interpretation of section 68.1 recently published by the CBC. The guidelines state that an access to information request may be refused on its face by the person with the delegated authority if this person concludes that the requested information is excluded from the application of the act by virtue of section 68.1 on the sole basis of the wording of the actual access to information request. In my view, individuals with delegated authority to make decisions as to whether or not information falls within the exclusion found in section 68.1 must review the responsive records to make a valid decision under the act, including appropriate severances, as required under the act, to maximize disclosure.

It is therefore encouraging that the most recent statistics indicate that the CBC's performance is gradually improving. However, if the reason for improved response time to requests is that the CBC is not receiving and processing records in accordance with the act, as the recently published guidelines suggest, then the decrease in response time may not reflect an improvement in performance.

That said, my office has not yet had the opportunity to discuss the guidelines with CBC officials. I plan to do so shortly. Actually, it was while preparing my presentation for the committee that I learned about those guidelines, which are obviously a major source of concern for me. We will also follow up on the performance of the CBC in the next fiscal year, as part of our report cards process.¹¹

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION V. CANADA (INFORMATION COMMISSIONER)

A. The September 24, 2010 Federal Court Decision¹²

As noted above, the CBC has been subject to the *Access to Information Act* since September 2007, when the legislation was amended. Subsequently, between December 2007 and June 2009, the CBC received a number of access to information requests. Several of those requests were refused on the ground that they were considered to be excluded from the Act under section 68.1, which provides that:

10 Pierre Trudel, “Legal opinion on the scope of the Guidelines for interpreting Section 68.1 of the *Access to Information Act*,” French original dated August 25, 2011, English translation completed September 14, 2011, http://www.cbc.radio-canada.ca/docs/disclosure/pdf/0119_001.pdf.

11 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 25, 2011, 0850 (Ms. Suzanne Legault), <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5194388&Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1>.

12 *Canadian Broadcasting Corporation v. Canada (Information Commissioner)*, 2010 FC 954, <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/2010/2010fc954/2010fc954.html>.

68.1 This Act does not apply to any information that is under the control of the Canadian Broadcasting Corporation that relates to its journalistic, creative or programming activities, other than information that relates to its general administration.

The Information Commissioner received 16 complaints from individuals whose access requests were refused by the CBC. The Commissioner initiated an investigation to deal with the complaints. In the course of her investigation, the Commissioner asked the CBC to disclose a number of records to her.

The CBC refused the Commissioner's request on the grounds that the information contained in the records subject to the 16 access requests under investigation were excluded from the Act because, under section 68.1, the records relate to CBC's journalistic, creative or programming activities.

The Information Commissioner stated that, on the contrary, section 68.1 allows her to examine the records in order to determine whether she may exercise the authority provided by the Act in respect of information relating to the general administration of the CBC.

On September 15, 2009, the Commissioner ordered the CBC to disclose to her copies of the records in respect of which the 16 access requests were made. In turn, the CBC brought an application for judicial review before the Federal Court seeking a declaration that the Commissioner does not have authority to order disclosure of records excluded under section 68.1 of the Act.

On September 24, 2010, the Honourable Mr. Justice Boivin of the Federal Court issued his decision.

1. Exceptions, Exclusions, and the Commissioner's Powers

Section 36 of the Act sets out the Commissioner's powers in carrying out investigations. Subsection 36(1) assigns certain powers to the Commissioner, including the power to examine records or to have records disclosed to her. Subsection 36(2) gives the Commissioner access to any record that is under the control of a government institution. Subsection 36(2) reads as follows:

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Information Commissioner may, during the investigation of any complaint under this Act, examine any record to which this Act applies that is under the control of a government institution, and no such record may be withheld from the Commissioner on any grounds.

As noted in paragraph 21 of the Federal Court decision, "Counsel for the CBC pointed out, however, that subsection 36(2) includes an important caveat, in that the Commissioner has access to any record 'to which this Act applies'. Because section 68.1 defines the records to which the Act does not apply, the CBC contends that the Commissioner does not have authority to compel the CBC to disclose records to her to which the Act does not apply."

Section 68.1 is indeed situated under the heading “Exclusions” in the Act. However, as noted by Justice Boivin at paragraph 27 of his decision, “Section 68.1, as worded, contains a double negative, that is, an exception to the exclusion.” He continues (at paras. 27 through 29) that the double negative found in 68.1 might shed light on the role of the Commissioner:

That exception to the exclusion, which refers to information that relates to the general administration of the CBC, may shed light with respect to the authority of the Commissioner. How can the Commissioner determine whether information relates to the general administration of the CBC, and thus falls under the exception set out in section 68.1, if she does not have authority to review all the records in question, including records relating to the journalistic, creative or programming activities of the CBC?

The Court notes the CBC’s argument that when Parliament created parallel schemes for exceptions (sections 13 to 26 of the Act) and exclusions (sections 68 to 69.1 of the Act), it surely did not intend that the two schemes be subject to the same rules.

However, the Court must observe that the wording of sections 68.1 and 68.2, which were both part of the amendment to the Act, contains an exception to the exclusion. Accordingly, the Court is of the opinion that while section 68.1 is included under the “exclusions” heading in the Act, the wording of that section cannot exempt it from independent review by the Commissioner. When we read section 68.1, we see that the Commissioner must have authority to determine, objectively and independently, whether the records fall under the exception and whether or not they may be properly excluded (see *Canada (Attorney General) v Canada (Information Commissioner)*, 2001 FCA 25 (CanLII), 2001 FCA 25, [2001] FCJ No 282, at para. 21). The consequence, otherwise, would be to exempt the CBC from the Act, and this would be contrary not only to the object of the Act (section 2) but also to its spirit, since the CBC has been subject to the Act since 2007.

2. The Federal Court Finding

Given his interpretation of section 68.1 of the Act, Justice Boivin dismissed CBC’s application for judicial review, concluding the following at paragraph 37 of his decision:

In light of the foregoing, and having regard to the scheme of the Act and the provisions of the Act when read as a whole, the Court finds that the Commissioner has authority under section 68.1 to order the CBC to disclose records, including records that, in the opinion of the CBC, relate to its journalistic, creative or programming activities, in order to determine whether those records fall under the exception and consequently whether they are subject to the exclusion.

B. The November 23, 2011 Federal Court of Appeal Decision¹³

The CBC appealed the Federal Court’s decision in which Justice Boivin dismissed the CBC’s application for judicial review. In a decision rendered November 23, 2011, the

13 *Canadian Broadcasting Corporation v. Canada (Information Commissioner)*, 2011 FCA 326, <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/2011/2011fca326/2011fca326.html>.

Federal Court of Appeal dismissed the appeal, holding that the Federal Court judge correctly interpreted section 68.1 of the Act.

As at trial, the issue in the appeal was whether the Commissioner has the power to order the production of records containing information related to journalistic, creative or programming activities within the meaning of section 68.1 of the Act. The Commissioner posited that the answer to this question is yes, while CBC submitted that the CBC itself should determine whether information relates to its journalistic, creative or programming activities, and that it is not up to the Commissioner to review the records on which the CBC bases its decisions (see paragraph 40 of the appeal decision).

As part of her submissions, the Information Commissioner further posited that she has access to all excluded records (unless a certificate is issued under the *Canada Evidence Act*),¹⁴ and that her power to compel the production of records is not limited to the records to which the Act applies (see paragraph 39 of the appeal decision). The Federal Court of Appeal rejected this more expansive interpretation of the Commissioner's powers (see paragraphs 49-54 of the appeal decision).

Rather, the Federal Court of Appeal noted that "if the Commissioner has the power to order the CBC to produce the records at issue in the case at bar, it is because section 68.1, by its wording so provides, as was found by the Federal Court Judge" (at paragraph 55 of the appeal decision).

Indeed, the Federal Court of Appeal found Justice Boivin's reasoning compelling:

[61] The Federal Court judge's reasoning is hard to challenge. The exclusion is subject to an exception. This exception is generic and is capable of reducing the scope of the exclusions. The existence of the exception invites the Commissioner to exercise her power of examination. Absent a contrary demonstration, a record that is under the control of a government institution and that can reveal information that is not excluded from the application of the Act is a record to which the Act applies.

Finally, at paragraph 69 of its decision, the Federal Court of Appeal recognized that section 68.1 is not "a model of clarity." Referring back to comments made by the former Information Commissioner before committees of the House of Commons and the Senate when section 68.1 was first being considered whereby the then-Commissioner expressed concern about the proposed provision, the Federal Court of Appeal observed:

14 Section 69.1(1) of the *Access to Information Act* (R.S.C., 1985, c. A-1) provides that: "Where a certificate under section 38.13 of the *Canada Evidence Act* prohibiting the disclosure of information contained in a record is issued before a complaint is filed under this Act in respect of a request for access to that information, this Act does not apply to that information."

S. 38.13(1) of the *Canada Evidence Act* (R.S.C., 1985, c. C-5) provides: "The Attorney General of Canada may personally issue a certificate that prohibits the disclosure of information in connection with a proceeding for the purpose of protecting information obtained in confidence from, or in relation to, a foreign entity as defined in subsection 2(1) of the *Security of Information Act* or for the purpose of protecting national defence or national security. The certificate may only be issued after an order or decision that would result in the disclosure of the information to be subject to the certificate has been made under this or any other Act of Parliament."

[69] It is easy to see why the Commissioner might have had this concern. As pointed out by the Federal Court judge, section 68.1 is not a model of clarity. A provision that appears under a part of the Act entitled "exclusions" and which provides for an exception capable of overlapping with the excluded information is a recipe for controversy. The Commissioner's opinion undoubtedly demonstrates that section 68.1 is open to various readings, but, in such a case, it is the courts' role to determine the reading that best reflects Parliament's intention.

In a letter to the Committee dated November 25, 2011, Mr. Hubert L. Lacroix, President and CEO of the CBC, indicated that the CBC would not be seeking to appeal the Federal Court of Appeal's decision, noting that "the decision addresses most of our concerns with respect to the protection of journalistic materials from outside review." He further added:

We believe that the Court of Appeal has cleared up much of the confusion surrounding the interpretation of 68.1 with respect to the Commissioner's powers of review and the safeguards which Parliament has established in law to ensure our independence as a public broadcaster. We will be sitting down with the Commissioner's office shortly to implement the Court's decision.

WITNESS RECOMMENDATIONS REGARDING AMENDING SECTION 68.1 OF THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

A number of witnesses who testified before the Committee proposed recommendations (in various levels of detail) with regard to whether and how to amend section 68.1 of the *Access to Information Act*. The recommendations proposed fall under four main categories: 1. Let the courts decide how the provision should be interpreted; 2. Clarify the awkward wording in 68.1 to stipulate whether aspects of the Act do not apply to the CBC, or to set out an exception for the CBC while allowing the Information Commissioner to review the CBC's decisions; 3. Change the exclusion in 68.1 into an exemption, which would enable the Information Commissioner to review decisions to exempt; and, 4. Consider whether the Information Commissioner or the CRTC Commissioner should review the CBC's decisions made pursuant to section 68.1 of the Act.

A. Let the Courts Decide How 68.1 Should be Interpreted

In response to a question regarding how to improve section 68.1, Col. Michel Drapeau replied that the Committee should wait until the Federal Court of Appeal rules on the interpretation of 68.1:

I think we will need to wait for the Federal Court of Appeal, which has now reserved judgment on the hearing of October 18, to arrive precisely at a decision, if not on what journalism means then what the powers of the Information Commissioner are in response to a complaint. I'm looking forward to that.

I would suggest very strongly that we all wait until the Federal Court of Appeal, which has a considerable amount of experience in interpreting the access act, does so.¹⁵

In letting the court make its determination, witness Karen Wirsig of the Canadian Media Guild underscored the importance of maintaining an arm's-length relationship between Parliament, the Government, and the CBC:

On the first question, as we said, perhaps the wording of the legislation could be clearer. But I think the very important question that's probably being decided at court relates to the arm's-length relationship between CBC and Parliament, the government. That is something that makes the CBC different from virtually any other department, agency, or institution of the federal government. It's that arm's-length relationship, which is why I think the section 68.1 exclusion exists, right? It is the same thing that is written in the Broadcasting Act – it's the same language, even – to preserve the independence of the public broadcaster precisely so that it can't simply be a state broadcaster.

I guess the question is whether the Information Commissioner is seen as an arm of the state who would be checking up after CBC's private information. I think that is the question for the court. That, I think, is the arm's-length relationship we always have to keep in mind, and it's a specific question for CBC.¹⁶

Ms. Wirsig's colleague, Marc-Philippe Laurin, indicated, in response to a question regarding the Information Commissioner's abilities under section 68.1, that as the issue is before the courts, they should be able to decide:

Currently, the question in front of the courts is that the CBC is asking ... and they've made that decision. It's up to the CBC to explain why they want to go there. When it comes to sensitive information, because of the nature of the public broadcaster and the competitive market it finds itself in, the question is who should have access to it.

I understand your question. You're saying that the commissioner should have access to it. Right now, it's in front of the courts. I'll leave it there. I'll let the courts decide whether or not that's accurate.¹⁷

Finally, in accordance with the ultimate finding of the Federal Court of Appeal, Ian Morrison, of Friends of Canadian Broadcasting, posited that the Information Commissioner should be able to review decisions made by the CBC to exclude records under 68.1:

I'm not an expert. I believe that Parliament – it doesn't matter if I believe it or not – is sovereign, and if an act of Parliament is crafted, with whatever flaws are in it, it still has to be obeyed. Of course, there's a role for the courts in interpreting that, but our default is to trust the servant of Parliament, the Information Commissioner, that the CBC should be

15 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 20, 2011, 0920 (Col. Michel Drapeau, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa).

16 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 27, 2011, 0940 (Ms. Karen Wirsig, Canadian Media Guild).

17 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 27, 2011, 0950 (Mr. Marc-Philippe Laurin, Canadian Media Guild).

required to allow the Information Commissioner to look at material in confidence. Then the dispute should happen based on the decision of the Information Commissioner.¹⁸

B. Clarify the Wording in Section 68.1

In his testimony, CRTC Chairman Konrad W. von Finckenstein noted that section 68.1 had been “poorly drafted” and that Parliament has the capacity to determine whether and how best to amend it:

Unfortunately, the section in dispute here has been drafted in such a way that you have a double exemption. The act does not apply, except it does apply, and that's given rise to the dispute in the interpretation. It's really a question of which approach you want to do. We have some areas where we clearly say that access to information does not apply, and then the commissioner can say ... and there are others where it's the other way around, and there's exemption, but you have to justify it.

It's your choice to decide which way you want to go.¹⁹

He later reiterated:

The problem is in the awkward drafting. These are not my words. Judge Boivin himself said it's very awkwardly drafted, and that's why you have the problem you do. Either it doesn't apply or it applies. That's one system. The other is to create an exemption, and when it's an exemption, the commissioner will have the power each time to see whether the exemption has been properly exercised or not.²⁰

In response to a question as to whether the Information Commissioner should have authority to review materials excluded under 68.1, Mr. von Finckenstein replied:

If that's your wish to do it that way, that's fine. You, as the legislature, makes [sic] a value judgment. If you say, yes, that you feel more comfortable with that, then you do it. If you say that you are prepared to rely on the judgment of the broadcasters to decide what is journalistic, that it's something that's so sacred it shouldn't be touched, then you say it doesn't apply to anything that is beyond ...²¹

He then added:

... Should the exercise of this discretion be subject to review by the commissioner or not? It was a funny way of drafting things; I've rarely seen something that says it doesn't apply except it does. It's a strange way of drafting things.²²

18 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 27, 2011, 0945 (Mr. Ian Morrison, Friends of Canadian Broadcasting).

19 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 18, 2011, 0925 (Mr. Konrad W. von Finckenstein, Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission).

20 Ibid. at 0930.

21 Ibid.

22 Ibid. at 0935

Mr. von Finckenstein affirmed the Information Commissioner's role to ensure accountability under the *Access to Information Act*:

No, that is always for the commissioner of access to information. This is really her bailiwick.²³

In response to a question, Mr. von Finckenstein explained his understanding of section 68.1:

Regarding CBC, section 68.1 of the act states the following: "This Act does not apply to any information that is under the control of the Canadian Broadcasting Corporation that relates to its journalistic, creative or programming activities" That's clear. In such cases, the act does not apply.

[...]

There would be no issue if the sentence ended there. However, there is another exception. It says: "... other than information that relates to its general administration." That means that the act does not apply to journalistic activities, but it does apply to information that relates to its administration.

The issue for the information commissioner is how to check that. Requested journalistic information is not related to administration. However, to make sure of that, she must check the information. The people at CBC say that the act does not apply and that it is up to them to make a decision, which must be accepted. They made the decision and asked that it be accepted, saying that we don't have that kind of jurisdiction. Since the matter involves journalistic information, the act does not apply.

As I was saying, that's a way to proceed I have never seen before. It is very complicated. It's easier to stipulate that the act does not apply to CBC, or to set out an exception for CBC, while allowing the information commissioner to check. That's really what the issue is. There are two possibilities. There is a case before the courts, and there is now an appeal of the decision.²⁴

23 Ibid.

24 Ibid.

C. Change the exclusion in 68.1 into an exemption

When the Information Commissioner appeared before the Committee on October 25, 2011, she circulated a document titled, "International Benchmarking and Possible Change to the *Access to Information Act* in relation to records under the control of the Canadian Broadcasting Corporation".²⁵ A copy of this document is attached as an appendix.

In the document, the Office of the Information Commissioner proposes redrafting section 68.1 of the *Access to Information Act* to provide for a discretionary, injury-based exemption along the following lines:

The head of the Canadian Broadcasting Corporation may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the journalistic, creative, or programming independence of the Corporation.

The document also provides a comparison to legislation in the United Kingdom, Australia and Ireland, all countries with public broadcasters that are subject to Freedom of Information (FOI) legislation to a limited extent, and where journalistic and programming aspects of their work are not subject to disclosure.

During her testimony, Information Commissioner Suzanne Legault elaborated on the material contained in the document that she had circulated:

In a nutshell, the situation in the jurisdictions reviewed is that public broadcasters are subject to the freedom of information legislation; programming and journalistic records are covered by way of exclusions to their respective legislation; the oversight bodies have the power to review the records to determine the application of the exclusion; and they can order disclosure. In the U.K., the ability of the information commissioner to actually review the records was pursuant to a court decision as well.

I've also included possible changes to our own act, because as Information Commissioner—and as previous information commissioners have also advocated—I believe that exceptions to the application of the act should be limited and specific, and such exceptions should be injury-based. The wording of exceptions should be clear and objective, which is consistent with the existing provisions of the act.

Injury-based exemptions require that the public institution establish a reasonable expectation of harm, and support that claim with specific evidence. A discretionary exemption ensures that the public interest in obtaining access to the requested information will be considered by the head of a public institution, even where the information otherwise qualifies for exemption.

25 Office of the Information Commissioner of Canada, "International Benchmarking and Possible Change to the *Access to Information Act* in relation to records under the control of the Canadian Broadcasting Corporation", October 25, 2011.

Madam Chair, I believe these suggested changes would be consistent with the purposes underlying the *Access to Information Act* and would protect the CBC's journalistic and programming independence.²⁶

In response to a question about whether there would continue to be court cases should 68.1 be amended, the Information Commissioner explained:

I think there will be court cases on these provisions. That has been the experience in the U.K. The language that I proposed in the handout I gave you is an injury-based, discretionary exemption. I've kept to the language of the *Broadcasting Act*, so that we mirror what exists. The difference between what we have in the current legislation under 68.1 versus the *Broadcasting Act* is that the *Broadcasting Act* deals with creative programming and journalistic independence, whereas our act deals with any activities related to these three concepts. That's a lot more broad in concept, it seems to me, than what the *Broadcasting Act* states and what these provisions should be capturing. We should be dealing with protecting the journalistic independence of the CBC.²⁷

She then explained the rationale for amending 68.1 to provide an exemption rather than an exclusion:

The other countries I've mentioned all have exclusions. That's why I think, when the *Federal Accountability Act* came into effect, section 68.1 was drafted as an exclusion. I don't know. In French, I wasn't 'dans le secret des dieux', or in the know, as they say.

I wasn't behind the scenes with the government when this was drafted, but it seems as though it followed an international model. Although I like the international models most of the time, in this case, I don't see the necessity for an exclusionary provision. I think an injury-based exemption would be sufficient. It actually allows the institution to say, "Well, this information is covered by this exemption, and if it is disclosed it will lead to the following harm, i.e., it will lead to the disclosure of journalistic sources that must be protected." But it also allows for, in some instances, a public interest analysis, which says, "Well, yes, there is a harm, but is the public interest in disclosure greater than the harm?" That's the analysis you go through when you have an injury-based discretionary exemption. That's what I think would be appropriate in this case. But internationally I would be the outlier, certainly, in terms of the models that exist right now.²⁸

Following the Information Commissioner's recommendation to turn the 68.1 exclusion into an injury-based exemption, Université de Montréal Professor Pierre Trudel (appearing as individual), posited that an injury-based exemption would insufficiently protect the CBC's interests as a public broadcaster:

Actually, from the moment it was decided that the CBC is part of the broadcasting system, it became important to ask whether we were willing to force all broadcasting companies to subject themselves to the *Access to Information Act*. If that isn't the case, we will have to go back to the exclusion.

26 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 25, 2011, 0850-0855 (Ms. Suzanne Legault, Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada).

27 Ibid. at 0905.

28 Ibid. at 0910.

That's why we chose an exclusion. It protects the freedom of the press, journalistic freedom. Forcing a media organization, each time a request is made, to prove that there is harm that could cause a document to be disclosed very seriously affects its independence and flexibility to do investigative journalism, develop programs, be active in programming rights and the advertising market. That's why there's an exclusion.

That's why I think an exception, an injury-based exception, isn't an adequate way of ensuring that the public broadcaster is operating in a way that respects the constitutional freedom of expression, and that also properly protects both private broadcasters and the public broadcaster. I also have a lot of doubts about the constitutional validity of a proposal that would force the CBC to prove every single time a person requests a document that it will cause some harm. This would be the same as asking a newspaper or television station to consistently prove that its editorial freedom is being affected.

But we're talking here about an environment to produce a creative activity, programs and news. If a broadcasting agency like the CBC is required to take action to continuously defend itself against access to information requests, I'm not at all certain that it will still have the ability to ensure its own editorial freedom, which is recognized among broadcasters.²⁹

D. Designate the CRTC as the Appropriate Review Body for Decisions Made Under Section 68.1 of the Act

During his appearance, Professor Pierre Trudel (who had prepared the legal opinion on the CBC's Guidelines for the interpretation of section 68.1, as noted above) suggested that the CRTC Commissioner, and not the Information Commissioner, should review decisions made by the CBC regarding the application of section 68.1:

The scope of the exclusion set out in section 68.1 must be interpreted in the overall context of legislation concerning broadcasting undertakings, which ensures that they enjoy independence in journalistic, creative and programming matters. But in the case of the CBC, management of the national broadcaster must be transparent to Canadian taxpayers since it is publicly funded. It was decided that an exclusion would be used, which is in keeping with international practice in such matters. Consequently, the *Access to Information Act* does not apply to information under the control of the CBC that relates to its journalistic, creative or programming activities.

...

When it comes to public policy options, it is important to keep in mind that section 3(2) of the *Broadcasting Act* stipulates the following:

... that the Canadian broadcasting system constitutes a single system and that the objectives of the broadcasting policy set out in subsection (1) can best be achieved by providing for the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system by a single independent public authority.

29 House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, *Evidence*, 1st Session, 41st Parliament, October 25, 2011, 1035 (Mr. Pierre Trudel, Professor, Public Law Research Centre, Université de Montréal, as an Individual).

To be specific, that authority is the CRTC. The importance of keeping regulations simple and easy to enforce is key, and that goes for all broadcasting undertakings. Making the CBC answer to a number of authorities complicates the accountability requirements that the public broadcaster must meet.

In that regard, it is not clear that the information commissioner is the best authority to oversee the CBC's decisions as to whether a record falls under the exclusion set out in the *Access to Information Act* or not.

The CRTC is the authority specializing in broadcasting matters and is most certainly in the best position to determine — in compliance with the editorial freedom requirements to which all broadcasters are subject — whether a requested record is related to journalistic, creative or programming activities.

The CRTC is indeed in a position to view the Canadian broadcasting system as a whole and the CBC as a part of that whole. For instance, the commission certainly has the necessary expertise to determine whether the disclosure of a record belonging to a broadcaster could jeopardize the broadcaster's journalistic, creative or programming activities, given the competitive nature of the environment.

In closing, Madam Chair, members of the committee, section 68.1 of the *Access to Information Act* theoretically excludes information relating to the CBC's journalistic, creative and programming activities from the access to information regime for public documents. The provision seeks to ensure that the CBC is in a position similar to that of other broadcasting undertakings while guaranteeing that it is accountable for the way it spends public funds. As a result, the only documents that can be accessed pursuant to the act relate to the general administration of the CBC and do not disclose information relating to the CBC's journalistic, programming or creative activities.³⁰

He later provided an example of how the CRTC would be better than the Information Commissioner suited to determine an issue:

The main reason is that the CBC is an integral part of the system, meaning the Canadian broadcasting system, within which competition was wanted between the public broadcaster — the CBC — and the private entities. The CRTC was given the mandate under the *Broadcasting Act* to ensure that this system functions properly.

The example of the Olympic Games is an interesting one. It's important to know that the Canadian broadcasters, the CBC like the others, were competing for the broadcasting rights for these Olympic Games. When determining whether a broadcaster is required to disclose certain information, we need to ask whether it is appropriate to place a company that is part of the broadcasting system in a situation where it could see its competitive position jeopardized by its obligation to disclose information that the others, private companies for example, are not required to disclose. The CRTC would therefore be in a better position to determine whether, out of the public interest, it is appropriate for broadcasting companies, public or private, to disclose some of their information to the public. But the CRTC must make sure that they do not reveal information that must remain undisclosed, so that competition within the Canadian broadcasting system functions properly.³¹

30 Ibid. at 1005.

31 Ibid. at 1020.

He added:

I think there is a real challenge when a judge or independent person is identified to determine the validity of the refusal of an organization like the CBC that relies on the exclusion in section 68.1.

Given how the Canadian broadcasting system is structured, with public and private entities, I'm not sure the Information Commissioner, whose mandate is to promote the best access to information and documents held by public organizations, has the overall perspective to properly examine the file and ensure that this type of disclosure does not jeopardize the conditions of competition that must prevail to ensure that the Canadian broadcasting system functions properly.³²

³² Ibid. at 1025.

RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE

Given that a number of witnesses who testified before the Committee proposed amending section 68.1 of the *Access to Information Act*, for example:

- In his testimony, Mr. von Finckenstein (former Chair of the CRTC) noted that section 68.1 had been difficult to implement and that Parliament has the capacity to determine whether and how best to amend it.
- Mr. Ian Morrison, Friends of Canadian Broadcasting, posited that the Information Commissioner should be able to review decisions made by the CBC to exclude records under section 68.1.
- Ms. Suzanne Legault, Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada, proposed redrafting section 68.1 of the *Access to Information Act* to provide for a discretionary, injury-based exemption. In relation to her proposal, the Commissioner circulated a document comparing similar legislation in the United Kingdom, Australia and Ireland, all countries with public broadcasters that are subject to Freedom of Information (FOI) legislation to a limited extent, and where journalistic and programming aspects of their work are not subject to disclosure.
- In its decision rendered 23 November 2011, the Federal Court of Appeal recognized that section 68.1 is not “a model of clarity” in dismissing the appeal of the CBC regarding the application of section 68.1 of the Act and upholding the Federal Court’s interpretation of section 68.1 of the Act.

The Committee calls on the Government to amend section 68.1 of the *Access to Information Act* in accordance with the expert testimony heard during the study. In doing so, the Government should consider international models as presented by the Information Commissioner.

International Benchmarking and Possible Change to the *Access to Information Act* in relation to records under the control of the Canadian Broadcasting Corporation (2011-10-25)

Exceptions to the right of access should be limited and specific, they should be discretionary and injury-based. The wording of exemptions should be clear and objective in nature.

An injury-based exemption requires that a government institution must establish a reasonable expectation of harm and support that expectation with specific evidence.

A discretionary exemption ensures that the public interest in obtaining access to the requested information will be considered by the head of a government institution even where the information would otherwise qualify for exemption.

Thus, instead of an exclusion, the OIC proposes a discretionary, injury-based exemption along the following lines:

The head of the Canadian Broadcasting Corporation may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the journalistic, creative or programming independence of the Corporation.

Appendix A

International Background

In the United Kingdom, Australia and Ireland, public broadcasters are subject to Freedom of Information (FOI) legislation to a limited extent, and journalistic and programming aspects of their work are not subject to disclosure. The exclusion of journalistic and programming aspects of the broadcasters' work is achieved in different ways in each jurisdiction.

The following table provides a comparison of these three international jurisdictions.

Coverage of Broadcasting Corporations under Freedom of Information Legislation

Countries <i>Relevant legislation</i>	Canada <i>Access to Information Act</i>	Australia <i>Freedom of Information Act 1982</i>	Ireland <i>Freedom of Information Acts 1997 and 2003</i>	United Kingdom <i>Freedom of Information Act 2000</i>
Are broadcasting corporations covered by FOI legislation?	Yes (Canadian Broadcasting Corporation)	Yes (Australian Broadcasting Corporation)	Yes (Radio Telefís Éireann, RTE Commercial Enterprises Limited, RTE Music Limited, Seirbhísi Theilifís Na Gaeilge Teoranta and DTT Network Company)	Yes (British Broadcasting Corporation, Channel Four Television Corporation and Sianel Pedwar Cymru)
How is journalistic and programming information protected?	Exclusion For: information that relates to journalistic, creative or programming activities	Exclusion For: program material and datacasting content	Exclusion For: information gathered for journalistic or programming content purposes.	Exclusion For: journalism, art or literature

Countries <i>Relevant legislation</i>	Canada <i>Access to Information Act</i>	Australia <i>Freedom of Information Act 1982</i>	Ireland <i>Freedom of Information Acts 1997 and 2003</i>	United Kingdom <i>Freedom of Information Act 2000</i>
Is there an exception to the exclusion?	Yes: exception for information related to general administration		The Regulation specifies that the Act applies to the functions of management, administration, finance, commercial, communications and making of contracts of or for service.	
What powers does the Commissioner have to require disclosure of the information to a requester?	None: Recommendations making powers only	Full: Order making powers	Full: Order making powers	Full: Order making powers
Does the Commissioner have the power to compel production of responsive records related to the journalism etc. in the course of an investigation?	Issue is currently under reserve before the Federal Court of Appeal	Yes	Yes	Yes (House of Lords decision, <i>Sugar v. BBC</i>)

[Appendix B provides the specific language of the statutory provisions in Canada, Australia, Ireland and the United Kingdom]

Appendix B
Relevant legislation

CANADA

Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1

Section 3 definitions

3. In this Act,

“government institution” means

(a) any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in Schedule I, and

(b) any parent Crown corporation, and any wholly-owned subsidiary of such a corporation, within the meaning of section 83 of the Financial Administration Act;

Section 36

36. (1) The Information Commissioner has, in relation to the carrying out of the investigation of any complaint under this Act, power

(a) to summon and enforce the appearance of persons before the Information Commissioner and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) to administer oaths;

(c) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Information Commissioner sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law;

(d) to enter any premises occupied by any government institution on satisfying any security requirements of the institution relating to the premises;

(e) to converse in private with any person in any premises entered pursuant to paragraph (d) and otherwise carry out therein such inquiries within the authority of the Information Commissioner under this Act as the Commissioner sees fit; and

(f) to examine or obtain copies of or extracts from books or other records found in any premises entered pursuant to paragraph (d) containing any matter relevant to the investigation.

Access to records

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Information Commissioner may, during the investigation of any complaint under this Act, examine any record to which this Act applies that is under the control of a government institution, and no such record may be withheld from the Commissioner on any grounds.

Section 68.1

68.1 This Act does not apply to any information that is under the control of the Canadian Broadcasting Corporation that relates to its journalistic, creative or programming activities, other than information that relates to its general administration.

AUSTRALIA

Freedom of Information Act 1982, Act No. 3 of 1982 as amended

Section 7

7(2) The persons, bodies and Departments specified in Part II of Schedule 2 are exempt from the operation of this Act in relation to the documents referred to in that Schedule in relation to them.

Schedule 2, Part II, Division I

Australian Broadcasting Corporation in relation to its program material and its datacasting content.

Section 55K

Decision on IC review—decision of Information Commissioner

(1) After undertaking an IC review, the Information Commissioner must make a decision in writing:

(a) affirming the IC reviewable decision; or

(b) varying the IC reviewable decision; or

(c) setting aside the IC reviewable decision and making a decision in substitution for that decision.

Section 55R

Division 8—Information gathering powers

55R Information gathering powers—obliging production of information and documents

Scope

(1) This section applies if the Information Commissioner has reason to believe that a person has information, or a document, relevant to an IC review.

(2) This section applies subject to sections 55T (exempt documents generally) and 55U (particular exempt documents).

Notice to produce

(3) The Information Commissioner may, by written notice, require a person to, for the purposes of an IC review:

(a) give the Information Commissioner information of a kind specified by the notice; or

(b) produce to the Information Commissioner a document specified by the notice.

(4) The notice must:

(a) be in writing; and

(b) specify the place at which the person must comply with the notice; and

(c) state that the person must comply with the notice:

(i) within a specified period that is not less than 14 days after the day on which the person is given the notice; or

(ii) at a specified time that is not less than 14 days after the time at which the person is given the notice.

Offence for failure to comply

(5) A person commits an offence if:

(a) the person is subject to a requirement specified in a notice under subsection (3); and

(b) the person engages in conduct; and

(c) the person's conduct breaches the requirement.

IRELAND

***Regulations Prescribing Public Bodies, Freedom of Information Act, 1997
(Prescribed Bodies)(No.2) Regulations, 2000***

S.I. 115/2000

1. These Regulations may be cited as the Freedom of Information Act, 1997 (Prescribed Bodies)(No.2) Regulations, 2000.

2. (1) Subject to paragraphs (2) and (3) of this Regulation, the bodies, organizations and groups specified in Schedule 1 to these regulations shall stand prescribed for the purposes of paragraph 1(5) of the First Schedule to the Freedom of Information Act, 1997 (No.13 of 1997)

(2) Subject to paragraph (3) of this Regulation, the Freedom of Information Act, 1997, shall apply to a body, organisation or group prescribed by paragraph (1) of this Regulation

only as respects the functions of the body, organisation or group which are specified in Schedule (2).

(3) For the purposes of these Regulations the functions specified in Schedule 2 to these regulations shall be deemed not to include any of the matters specified in Schedule 3 to these regulations.

SCHEDULE 1

1. Radio Telefís Éireann
2. RTE Commercial Enterprises Limited
3. RTE Music Limited
4. Seirbhísí Theilifís Na Gaeilge Teoranta
5. DTT Network Company

SCHEDULE 2

1. Management
2. Administration
3. Finance
4. Commercial
5. Communications
6. Making of contracts of or for service with any person, company or other body.

SCHEDULE 3

1. The gathering and recording, in any form of news, information, data, opinions, on or off the record quotes or views from any person or body or source, for journalistic or programme content purposes, whether or not a programme -

(a) is produced on the basis of such information, or

(b) is broadcast.

2. The identification of any potential or actual source of information or material for the purpose of programme origination, whether or not such programme is produced or broadcast and without prejudice to the generality of the foregoing, shall include the consideration of programme proposal submissions from internal and external sources.

3. The editing and storing of any material recorded by any means, whether written, aural, visual or otherwise, for the purpose of programme origination, whether or not such programme is produced or broadcast.

4. The process of making editorial decisions concerning programme or programme schedule content which, without prejudice to the generality of the foregoing, shall include preliminary programme proposal reviews, programme planning and final pre-transmission editorial decisions.

5. The process of post transmission internal review and analysis of any programme or schedule of programmes broadcast.

Freedom of Information Acts 1997 and 2003 , No. 13/1997

Section 34

(2) Subject to the provisions of this Act, the Commissioner may, on application to him or her in that behalf, in writing or in such other form as may be determined, by a relevant person—

- (a) review a decision to which this section applies, and
- (b) following the review, may, as he or she considers appropriate—
 - (i) affirm or vary the decision, or
 - (ii) annul the decision and, if appropriate, make such decision in relation to the matter concerned as he or she considers proper, in accordance with this Act.

Section 37

37.—(1) The Commissioner may, for the purposes of a review under section 34 or an investigation under section 36—

- (a) require any person who, in the opinion of the Commissioner, is in possession of information, or has a record in his or her power or control, that, in the opinion of the Commissioner, is relevant to the purposes aforesaid to furnish to the Commissioner any such information or record that is in his or her possession or, as the case may be, power or control and, where appropriate, require the person to attend before him or her for that purpose, and
 - (b) examine and take copies in any form of, or of extracts from any record that, in the opinion of the Commissioner, is relevant to the review or investigation and for those purposes take possession of any such record, remove it from the premises and retain it in his or her possession for a reasonable period.
- (2) The Commissioner may for the purposes of such a review or investigation as aforesaid enter any premises occupied by a public body and there—
- (a) require any person found on the premises to furnish him or her with such information in the possession of the person as he or she may reasonably require for the purposes aforesaid and to make available to him or her any record in his or her power or control that, in the opinion of the Commissioner, is relevant to those purposes, and
 - (b) examine and take copies of, or of extracts from, any record made available to him or her as aforesaid or found on the premises.
- (3) Subject to subsection (4), no enactment or rule of law prohibiting or restricting the disclosure or communication of information shall preclude a person from furnishing to the Commissioner any such information or record, as aforesaid.
- (4) A person to whom a requirement is addressed under this section shall be entitled to the same immunities and privileges as a witness in a court.

(5) The Commissioner may, if he or she thinks fit, pay to any person who, for the purposes of a review under section 34, or an investigation under section 36, attends

before the Commissioner or furnishes information or a record or other thing to him or her—

(a) sums in respect of travelling and subsistence expenses properly incurred by the person, and

(b) allowances by way of compensation for loss of his or her time, of such amount as may be determined by the Minister.

(6) Subject to the provisions of this Act, the procedure for conducting a review under section 34 or an investigation under section 36 shall be such as the Commissioner considers appropriate in all the circumstances of the case and, without prejudice to the foregoing, shall be as informal as is consistent with the due performance of the functions of the Commissioner.

(7) A person who fails or refuses to comply with a requirement under this section or who hinders or obstructs the Commissioner in the performance of his or her functions under this section shall be guilty of an offence and shall be liable on summary conviction to a fine not exceeding £1,500 or to imprisonment for a term not exceeding 6 months or both.

(8) This section does not apply to a record in respect of which a certificate under section 25 is in force.

UNITED KINGDOM

Freedom of Information Act 2000 (2000, c. 36)

Section 3

3(1) In this Act “public authority” means—

(a) subject to section 4(4), any body which, any other person who, or the holder of any office which—

(i) is listed in Schedule 1, or (...)

SCHEDULE 1

Public authorities

Part VI

(...)

The British Broadcasting Corporation, in respect of information held for purposes other than those of journalism, art or literature.

Section 50

50 Application for decision by Commissioner.

....

(3) Where the Commissioner has received an application under this section, he shall either —

(a) notify the complainant that he has not made any decision under this section as a result of the application and of his grounds for not doing so, or

(b) serve notice of his decision (in this Act referred to as a “decision notice”) on the complainant and the public authority.

(4) Where the Commissioner decides that a public authority—

(a) has failed to communicate information, or to provide confirmation or denial, in a case where it is required to do so by section 1(1), or

(b) has failed to comply with any of the requirements of sections 11 and 17, the decision notice must specify the steps which must be taken by the authority for complying with that requirement and the period within which they must be taken.

(5) A decision notice must contain particulars of the right of appeal conferred by section 57.

(6) Where a decision notice requires steps to be taken by the public authority within a specified period, the time specified in the notice must not expire before the end of the period within which an appeal can be brought against the notice and, if such an appeal is brought, no step which is affected by the appeal need be taken pending the determination or withdrawal of the appeal.

(7) This section has effect subject to section 53.

Section 51

51 Information notices.

(1) If the Commissioner—

(a) has received an application under section 50, or

(b) reasonably requires any information—

(i) for the purpose of determining whether a public authority has complied or is complying with any of the requirements of Part I, or

(ii) for the purpose of determining whether the practice of a public authority in relation to the exercise of its functions under this Act conforms with that proposed in the codes of practice under sections 45 and 46, he may serve the authority with a notice (in this Act referred to as “an information notice”) requiring it, within such time as is specified in the notice, to furnish the Commissioner, in such form as may be so specified, with such information relating to the application, to compliance with Part I or to conformity with the code of practice as is so specified.

APPENDIX B LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual	2011/10/06	7
Howard Bernstein		
I Love CBC - Peterborough	2011/10/06	
Kady Denton		
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	2011/10/18	8
Christianne Laizner, General Counsel Telecommunications		
Graham Sheppard, Senior Annual Returns Auditor	2011/10/18	
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	2011/10/18	
Konrad W. von Finckenstein, Chairman		
Canadian Taxpayers Federation	2011/10/18	
Gregory Thomas, Federal and Ontario Director		
As an individual	2011/10/20	9
Joshua Juneau		
Quebecor Media Inc.	2011/10/20	
Pierre Karl Péladeau, President and Chief Executive Officer		
J. Serge Sasseville, Vice-President Corporate and Institutional Affairs	2011/10/20	
Sun Media Corporation	2011/10/20	
Luc Lavoie, Head of Development Sun News and Parliamentary Bureau		
University of Ottawa	2011/10/20	
Michel W. Drapeau, Professor Faculty of Law		
As an individual	2011/10/25	10
Marc-François Bernier, Professor Research Chair in communication of the Canadian Francophonie, specializing in journalism ethics (CREJ), University of Ottawa		
Pierre Trudel, Professor Public Law Research Centre, Université de Montréal	2011/10/25	

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Information Commissioner of Canada	2011/10/25	10
Suzanne Legault, Information Commissioner		
Emily McCarthy, General Counsel and Acting Assistant Information Commissioner	2011/10/25	
Canadian Media Guild	2011/10/27	11
Marc-Philippe Laurin, President CBC Branch		
Karen Wirsig, Communications Coordinator	2011/10/27	
Friends of Canadian Broadcasting	2011/10/27	
Ian Morrison, Spokesperson		
Canadian Broadcasting Corporation	2011/11/24	13
Maryse Bertrand, Vice-President Real Estate, Legal Services and General Counsel		
Hubert T. Lacroix, President and Chief Executive Officer	2011/11/24	

APPENDIX C LIST OF BRIEFS

Organizations and individuals

Bernier, Marc-François

Canadian Media Guild

Friends of Canadian Broadcasting

Trudel, Pierre

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this report; however, notwithstanding the deadline of 120 days stipulated in Standing Order 109, the Committee request that the comprehensive response to this report be tabled within 60 days of the presentation of the report to the House.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 7, 8, 9, 10, 11, 13 and 25) is tabled.

Respectfully submitted,

Jean Crowder, M.P.

Chair

DISSENTING REPORT ON THE STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS' STUDY OF COURT ACTIONS BETWEEN THE INFORMATION COMMISSIONER AND THE CANADIAN BROADCASTING CORPORATION (CBC)

The issue of the compliance of various ministries and Crown Corporations with the federal Access to Information Act is certainly within the purview of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics (ETHI). However, in the case of the Conservative-led study into the Canadian Broadcasting Corporation's federal Court hearing on compliance under Section 68.1 of the Act, it is clear the work of our Committee was compromised.

The Conservative majority on the Committee was seen to interfere in issues before the Federal Court of Appeal, thereby breaching longstanding Parliamentary-legal conventions. Further, the Conservative majority on the Committee used the hearings to suggest changes to Article 68.1 of the Access to Information Act, the enabling clause in question in the court case.

It is disturbing that this proposed revision of Article 68.1 has not included due consideration of the language of the Broadcasting Act, which makes clear the "freedom of expression [and] the journalistic, creative [and] programming independence enjoyed by the Corporation in the pursuit of its objects and in the exercise of its powers."¹ Thus the majority report risks even further muddying the waters of this debate.

Further, we are deeply concerned by the dubious procedures launched by the Committee as part of this study, including the Government's passage of a motion to requisition the un-redacted documents at the heart of the court case with a view to their inspection by ETHI Members. This motion overstepped the proper function of a Committee of the House of Commons.

Our concern for this procedure has been reinforced by a legal opinion from Mr. R. R. Walsh, then-Parliamentary Law Clerk and Legal Counsel, and serves to underscore the political nature of the study which was undertaken in parallel to an independent court's treatment of the issue. While we recognize that Committees may compel production of whatever documents and witnesses a Committee deems necessary, it is out of respect for the independence of the judicial branch that Parliament observes the *sub judice* convention:

It is accepted practice that, in the interests of justice and fair play, certain restrictions should be placed on the freedom of Members of Parliament to make reference in the course of debate to matters awaiting judicial decisions, and that such matters should not be the subject of motions or questions in the House.²

Mr. Walsh, for his part, supported this point of view:

A House Committee should not, in my view, take on the role of a court - or even appear to take on the role of a court - by addressing whether particular actions taken by a party

¹ The Broadcasting Act (S.C. 1991, c. 11), Art. 52.1.

² O'Brien and Bosc. House of Commons Procedures and Practices, pp. 99-100.

are permissible under the Act. To do so is to encroach upon - or to appear to encroach upon - the constitutional function of the courts.

Such an encroachment would offend the separation of powers between the judicial and legislative functions and possibly call into question the validity of ETHI's proceedings.

Mr. Walsh cited a further precedent in Mr. Justice Binnie's 2005 *Vaid* ruling:

It is a wise principle that the courts and Parliament strive to respect each other's role in the conduct of public affairs. Parliament, for its part, refrains from commenting on matters before the courts under the *sub judice* rule. The courts, for their part, are careful not to interfere with the workings of Parliament.³

as well as in *Canada (Minister of citizenship and Immigration) v. Tobias* (1997), where the Court commented that the *sub judice* convention is essential to respect the courts' role in administering the law.

Moreover, the matter of the separation of powers between the courts and Parliament was considered by the Chair of the Standing Committee on Justice and Human Rights on March 11, 2008, who ruled a similar motion out of order in light of the *sub judice* convention. A June 7, 2005 ruling by Speaker Milliken regarding a matter before the Ethics Commissioner substantiates this point of view. We are concerned that this Committee has attempted to directly interfere in a matter which was, at the time, before the Federal Court of Appeal and that the Committee risked overstepping the limits set by the Constitution and constitutional convention.

Mr. Walsh warned Parliamentarians of hazards that may lead a breach of the separation of powers. The Canadian Bar Association has also expressed its opinion, stating that "Members of Parliament must respect this important legal principle. The Committee would be well advised to await the outcome of the judicial proceedings before continuing its deliberations."

We agree with the Canadian Bar Association, as well as the conclusion of Mr. Walsh, that "respect for the Constitutional framework of our Parliamentary system of government is part of the rule of law which is the over-riding legal principle that makes a democratic system of Government such as ours workable and credible."

Mr. Walsh further noted in his opinion that had the Committee viewed the un-redacted documents (provided to them by the CBC in a sealed envelope), and should the CBC documents requisitioned by the committee ever be made public, "ETHI (or some members of ETHI) might be accused of causing this loss of confidentiality and of causing the legal process under the Act to be rendered pointless."

Had the Federal Court of Appeal delayed its judgment for several weeks, ETHI risked flouting the *sub judice* convention by viewing the documents so ordered by the Committee for review.

Throughout this study, the Opposition has been very concerned with the manner in which the Government sought to disregard Mr. Walsh's legal opinion regarding this

³ Canada (House of Commons) v. Vaid, [2005] 1 S.C.R. 667, 2005 SCC 30, paragraph 20.
<http://scc.lexum.org/en/2005/2005scc30/2005scc30.pdf>

study. If anything, Parliament should consider giving greater strength to the *sub judice* convention in order to prevent such an occurrence from arising in the future.

Through Mr. Del Mastro's motion, the Government demanded that the Canadian Broadcasting Corporation submit un-redacted documents to the Committee that were at the time the subject of a dispute before the Federal Court of Appeal. Many legal opinions and precedents denounce this attempt to supplant the independence of the judicial branch.

Our political system is based on a separation of the legislative and judicial powers. The work of Committees of the House should not circumvent the judicial process in order to put a parallel process in place. Had the Federal Court of Appeal not rendered its decision when it had, this situation risked the creation of a dangerous precedent.

The CBC has made it clear that they are "satisfied" with the ruling and did not appeal the decision⁴. An important aspect of the Federal Court of Appeal's ruling was its support for the CBC's right not to disclose journalistic sources for review to the Information Commissioner:

No such conflict can arise between a refusal based on what is best described as the "journalist-source privilege" (*Globe and Mail v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 41, [2010] 2 S.C.R. 592) and the exception provided for in section 68.1. The identity of journalistic sources cannot clash with the exception relating to general administration, regardless of the scope attributed to this exception. In these circumstances, the only conclusion possible if one gives effect to the Federal Court judge's reasoning is that the exclusion for journalistic sources, like the exclusions provided in sections 69 and 69.1, is absolute. It follows that in the event that a request seeking the disclosure of journalistic sources was made, a record – or the part thereof – revealing this type of information would be exempt from the Commissioner's power of examination.⁵

At present, the CBC has provided the Information Commissioner with the documents in question, and their status as exempted documents pursuant to Article 68.1 is currently under review. The Committee should not attempt to interfere in the work of an independent Officer of Parliament. We trust that the Information Commissioner's decision will be the right one, and that it will have been made at arm's length from ETHI.

⁴ CBC 'satisfied' with Federal Court of Appeal ruling. *CBC News*. 25 Nov 2011. <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/11/25/pol-cbc-ethics-decision.html>

⁵ Canadian Broadcasting Corporation v. Canada (Information Commissioner), Docket A-391-10, paragraph 74. <http://decisions.fca-cf.gc.ca/en/2011/2011fca326/2011fca326.html>

aurait été à risque de violer la règle *sub judice* en consultant les documents demandés par le comité pour examen.

Tout au long de cet examen, l'opposition officielle a été très préoccupée par les tentatives du gouvernement visant à ignorer l'avis juridique de M. Walsh. Le Parlement devrait plutôt étudier la possibilité d'accorder une plus grande portée à la règle *sub judice* afin d'empêcher une telle situation de se reproduire dans le futur.

À travers la motion déposée par M. Del Mastro, le gouvernement a demandé à la Société Radio-Canada de fournir au comité des documents non caviardés qui faisaient alors l'objet d'une dispute devant la Cour d'appel fédérale. Plusieurs avis juridiques et plusieurs précédents dénoncent une telle tentative visant à supplanter l'indépendance de la branche judiciaire.

Notre système politique est basé sur la séparation des pouvoirs législatifs et judiciaires. Le travail des comités de la Chambre des communes ne devrait pas chercher à contourner le processus judiciaire afin de créer un processus parallèle. Si la Cour d'appel fédérale n'avait pas rendu sa décision rapidement, cette situation aurait pu créer un dangereux précédent.

La SRC a clairement indiqué qu'elle était « satisfaite » du jugement et n'a pas fait appel de cette décision⁴. Un important aspect du jugement de la Cour d'appel fédérale est sa reconnaissance du droit de la SRC de ne pas révéler ses sources journalistiques pour qu'elles soient examinées par la Commissaire à l'information :

Aucun tel conflit est susceptible de se produire entre un refus basé sur ce qu'il convient d'appeler "le secret des sources des journalistes" (*Globe and Mail c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 41; [2010] 2 R.C.S. 592), et l'exception prévue à l'article 68.1. L'identité de sources journalistiques et l'exception portant sur l'administration ne peuvent s'entrechoquer quelle que soit l'étendue que l'on donne à cette exception. Dans ces circonstances, la seule conclusion possible si l'on donne effet au raisonnement du juge de la Cour fédérale, est que l'exclusion visant les sources journalistiques, comme celles prévues aux articles 69 et 69.1, est absolue. Il s'ensuit que dans l'éventualité d'une demande visant le dévoilement d'une source journalistique, un document – ou la partie d'un document – qui révèle ce type de renseignement échapperait au pouvoir d'examen de la Commissaire.⁵

Pour le moment, la SRC a fourni les documents concernés à la Commissaire à l'information, et leur statut en tant que documents exemptés en vertu de l'article 68.1 fait actuellement l'objet d'un examen. Le comité ne devrait pas tenter de s'ingérer dans le travail d'un agent indépendant du Parlement. Nous nous en remettons à la Commissaire à l'information afin de prendre la bonne décision, une décision prise indépendamment du comité ETHI.

⁴ « CBC 'satisfied' with Federal Court of Appeal ruling », CBC News, 25 Nov 2011, <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/11/25/pol-cbc-ethics-decision.html> [en anglais seulement].

⁵ Société Radio-Canada c. Canada (Commissaire à l'information), Dossier A-391-10, paragraphe 74, <http://decisions.fca-cfc.gc.ca/fr/2011/2011caf326/2011caf326.html>

partie qui est permmissible selon la loi. Le faire serait empiéter, sur les fonctions constitutionnelles des tribunaux.

Un tel empiètement entrerait la division des pouvoirs entre les fonctions judiciaires et législatives et remettrait en question la validité des processus du comité ETHI [Traduction].

M. Walsh cite un autre précédent. Dans le cas de *Vaid* (2005), Monsieur le Juge Binnie, au nom du tribunal, a affirmé que :

Dans l'affaire *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) contre Tobias* (1997), la cour a conclu que la règle *sub judge* est essentielle afin de respecter le rôle des tribunaux dans l'administration de la loi.

De plus, la question de la division des pouvoirs entre la judiciaire et le législatif a été considérée par le président du Comité permanent de la justice et des droits de la personne le 11 mars 2008. Il a déclaré irrecevable une motion semblable en lien avec la convention *sub judge*. Le 7 juin 2005, une décision rendue par le président Milliken portant sur une question étudiée par le commissaire à l'éthique a justifié ce point de vue. Nous sommes inquiets que le comité ETHI ait tenté de contrecarrer le processus judiciaire en intervenant avant la tenue de la cause judiciaire à la Cour d'appel fédérale. Nous sommes tout autant préoccupés par le fait que le comité ait pu outrepasser les limites imposées par la constitution et la convention constitutionnelle.

M. Walsh a prévenu les parlementaires des dangers associés à une violation de la séparation des pouvoirs. L'Association du Barreau canadien a également exprimé un point de vue similaire, indiquant que « les députés doivent respecter ce principe juridique important. Le comité ferait mieux d'attendre l'issue des procédures judiciaires avant de poursuivre ses délibérations. »

Nous sommes d'accord avec l'Association du Barreau canadien, ainsi qu'avec les conclusions de M. Walsh à l'effet que « le respect du cadre constitutionnel de notre régime de gouvernement parlementaire fait partie de la règle de droit qui est notre principe légal fondamental et qui permet à un système de gouvernement démocratique comme le nôtre de fonctionner en toute crédibilité. »

M. Walsh a également noté, dans son avis juridique, que si le comité avait consulté les documents non caviardés (fournis par la SRC dans une enveloppe cello, et que si les documents de la SRC requisitionnés par le comité étaient un jour rendus publics, « l'ETHI (ou certains de ses membres) pourrait être accusé d'avoir violé la règle de confidentialité et d'avoir rendu le processus judiciaire inutile en vertu de la Loi. »

Si la Cour d'appel fédérale avait repoussé son jugement de plusieurs semaines, l'ETHI

³ Canada (House of Commons) v. Vaid, [2005] 1 S.C.R. 667, 2005 SCC 30, paragraphe 20. <http://scc.lexum.org/en/2005/2005scc30/2005scc30.pdf>

RAPPORT DISSIDENT DE L'ÉTUDE DU COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE CONCERNANT LE CONFLIT JUDICIAIRE ENTRE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

La question du respect par les ministères et les sociétés d'État de la Loi sur l'accès à l'information du gouvernement fédéral est certainement du ressort du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI). Cependant, dans le cas de l'étude menée par les conservateurs concernant le respect de l'article 68.1 de la Loi par la Société Radio-Canada, il est clair que le travail de notre comité a été compromis.

La majorité conservatrice au comité a contrecaré le processus avant même que la cause ne soit entendue devant la Cour d'appel fédérale, enfreignant ainsi les conventions parlementaires. De plus, la majorité conservatrice au comité a utilisé les séances pour recommander des changements à l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information, la clause à la base même du conflit judiciaire.

Il est dérangeant que cette révision de l'article 68.1 ne prenne pas assez en

considération la terminologie de la Loi sur la radiodiffusion qui traite clairement de la « liberté d'expression [et de] l'indépendance en matière de journalisme, de création [et] de programmation dont jouit la Société dans la réalisation de sa mission et l'exercice de ses pouvoirs.¹ » Le rapport de la majorité conservatrice risque donc de brouiller les cartes dans ce litige.

De plus, nous sommes très préoccupés par les procédures contestables lancées par le comité pour cette étude, incluant l'adoption d'une motion du gouvernement demandant que des documents caviardés et non caviardés qui sont au cœur du conflit judiciaire soient vérifiés par les membres du comité ETHI. Cette motion outrepassa les limites des compétences d'un comité de la Chambre des communes

Notre préoccupation à l'égard de cette procédure a été renforcée par l'avis juridique donné par M. R.R. Walsh, légiste et conseiller parlementaire, qui souligne la nature politique de l'étude qui a été menée en parallèle avec un enjeu traité de façon indépendante par un tribunal. Alors que nous reconnaissons que les comités peuvent forcer des témoins à comparaître et exiger la présentation de documents, s'ils le jugent nécessaire, c'est par respect pour l'indépendance judiciaire que le Parlement observe la règle *sub judice* :

Il est couramment admis que l'on devrait, dans l'intérêt de la justice et du « fair play », imposer certaines limites à la liberté qu'ont les députés de se rétéler, dans le cours des délibérations, à des affaires en instance devant les tribunaux. On s'entend également pour dire que ces affaires ne devraient faire l'objet ni de motions ni de questions à la Chambre.

M. Walsh, pour sa part, appuie ce point de vue :

Un comité de la Chambre des communes ne devrait pas, à mon avis, jouer le rôle d'une cour de justice, ou même sembler jouer ce rôle, en traitant toute action particulière d'une

¹ Loi sur la radiodiffusion (L.C. 1991, ch. 11), Art. 52 (1)

² O'Brien and Bosc. House of Commons Procedures and Practices, pp. 99–100.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport; toutefois, nonobstant le délai de 120 jours prévu à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les 60 jours qui suivent le dépôt du rapport à la Chambre.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 7, 8, 9, 10, 11, 13 et 25) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Jean Crowder, députée

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
À titre personnel Howard Bernstein I Love CBC - Peterborough Kady Denton Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Christianne Laizner, Avocate générale Télécommunications Graham Sheppard, Vérificateur principal des rapports annuels Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes Konrad W. von Finckenstein, Président Fédération canadienne des contribuables Gregory Thomas, Directeur fédéral et de l'Ontario À titre personnel Joshua Juneau Quebecor Media inc. Pierre Karl Peladeau, Président et chef de la direction J. Serge Sasseville, Vice-président Affaires corporatives et institutionnelles Corporation Sun Media Luc Lavoie, Responsable du développement Sun News et Bureau parlementaire Université d'Ottawa Michel W. Drapeau, Professeur Faculté de droit À titre personnel Marc-François Bernier, Professeur Chaire de recherche sur la francophonie canadienne en communication, spécialisée en éthique du journalisme (CREJ), Université d'Ottawa	2011/10/06 2011/10/06 2011/10/06 2011/10/18 2011/10/18 2011/10/18 2011/10/18 2011/10/18 2011/10/18 2011/10/20 2011/10/20 2011/10/20 2011/10/20 2011/10/25	7 10

a) il avise le plaignant qu'il n'a pas rendu la décision visée au présent article et lui explique pourquoi il n'a pas rendu de décision; ou

b) il signifie un avis de sa décision (dans la présente loi, « avis de décision ») au plaignant et à l'autorité publique.

(4) Lorsque le Commissaire détermine qu'une autorité publique

a) n'a pas communiqué les renseignements, n'a pas donné sa confirmation ou son refus ainsi qu'elle est tenu de le faire aux termes du paragraphe 1(1); ou

b) ne s'est conformée à aucune des obligations prévues aux articles 11 et 17;

son avis de décision doit préciser les mesures que doit prendre l'autorité pour se conformer à l'obligation et le délai d'exécution.

(5) Avis est donné dans l'avis de décision de la possibilité d'interjeter appel conformément à l'article 57.

(6) Si l'avis de décision enjoint l'autorité publique de prendre des mesures dans un délai précis, la date d'expiration du délai ne précède pas la date d'expiration de l'appel et, dans l'éventualité où il est interjeté appel, aucune mesure sur laquelle l'appel aura une incidence ne doit être exécutée jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'appel ou qu'il y ait désistement de l'appel.

(7) Cette disposition s'applique sous réserve des dispositions de l'article 53.

Article 51

51 Avis d'information.

(1) Dans les cas où le Commissaire

a) reçoit la demande visée à l'article 50, ou

b) a besoin d'éléments d'information

(i) lorsqu'il doit décider si une autorité publique s'est conformée ou se conforme aux exigences énoncées à la partie I, ou

(ii) lorsqu'il doit décider si les pratiques d'une autorité publique qui concernent l'exercice de ses fonctions visées par la présente loi sont conformes aux règles proposées dans les codes de pratique énoncés aux articles 45 et 46,

il peut signifier à l'autorité un avis (dans la présente loi, « avis d'information ») l'enjoignant, dans le délai précisé dans l'avis, de lui fournir en la forme qu'il y précise les éléments d'information relatifs à la demande, ledit avis devant être conforme à la partie I ou au code de pratique indiqué.

- (5) Le Commissaire peut, s'il l'estime indiqué, verser à toute personne qui, pour les besoins de la révision prévue à l'article 34 ou de l'enquête prévue à l'article 36, comparait devant lui ou lui fournit des renseignements ou un document ou autre chose :
- (a) les sommes que la personne engage raisonnablement pour ses déplacements ou sa subsistance;
- (b) une indemnité pour perte de temps, au montant que détermine le ministre.
- (6) Sous réserve des dispositions de la présente loi, le Commissaire détermine pour la révision prévue à l'article 34 ou pour l'enquête prévue à l'article 36 la procédure qu'il estime indiquée dans les circonstances de l'affaire et, sous réserve de ce qui précède, cette procédure est informelle et conforme à l'exercice de ses fonctions de Commissaire.
- (7) Quiconque ne respecte pas les obligations visées au présent article, refuse de les exécuter ou empêche le Commissaire d'exercer les fonctions prévues au présent article commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité une amende maximale de 1 500 £ et est passible d'un emprisonnement de six mois, ou l'une de ces peines.
- (8) Le présent article ne s'applique pas aux documents à l'égard desquels le certificat prévu à l'article 25 est exécutoire.

ROYAUME-UNI

Freedom of Information Act 2000 (2000, ch. 36)

[TRANSDUCTION]

Article 3

- 3(1) Dans la présente loi, « autorité publique » s'entend :
- (a) sous réserve du paragraphe 4(4), de tout organisme, autre personne ou titulaire de poste :
- (i) qui est mentionné à l'annexe 1, [...]

ANNEXE 1

Autorités publiques
Partie VI

[...]
La British Broadcasting Corporation, en ce qui a trait aux renseignements qui relève d'elle
à d'autres fins que le journalisme, les arts ou la littérature.

Article 50

- 50 Demande de décision présentée au Commissaire.
[...]

- (3) Lorsque le Commissaire est saisi de la demande prévue au présent article

Article 34

(2) Sous réserve des dispositions de la présente loi, le Commissaire peut, sur présentation d'une demande écrite - ou d'une autre forme devant être précisée - qui lui est soumise en cette qualité :

a) réviser une décision visée par le présent article;

b) suivant la révision, il peut :

(i) confirmer ou modifier la décision, ou

(iii) annuler la décision et, s'il le juge indiqué, rendre une autre décision conformément à la présente loi.

Article 37

37.—(1) Le Commissaire peut, pour les besoins de la révision prévue à l'article 34 ou de l'enquête prévue à l'article 36 :

a) obliger une personne qui, à son avis, a des renseignements en sa possession, ou un document sous son contrôle ou sous sa garde qu'il estime être utiles pour les besoins susmentionnés, à lui fournir ces renseignements ou document et l'obliger, lorsqu'il le juge nécessaire, à comparaître devant lui à cette fin;

b) examiner et obtenir les copies, quelle qu'en soit la nature, ou les extraits de documents qui, à son avis, sont utiles pour la révision ou l'enquête et il peut, à ces fins, prendre possession de ces documents, les sortir des locaux et les garder en sa possession pendant une période raisonnable.

(2) Le Commissaire peut, pour les besoins de la révision ou de l'enquête susmentionnée, pénétrer dans les locaux occupés par un organisme public et, il peut sur place :

a) obliger toute personne se trouvant dans les locaux à lui fournir les renseignements que cette personne a en sa possession et à lui donner accès aux documents qu'elle a sous son contrôle ou sous sa garde;

b) examiner et obtenir les copies ou les extraits des documents auxquels il a eu l'accès susmentionné ou qu'il a trouvé dans lesdits locaux.

(3) Sous réserve du paragraphe (4), aucune loi ou aucune règle de droit interdisant ou restreignant la divulgation ou la communication de renseignements ne peut empêcher une personne de fournir au Commissaire les renseignements ou documents susmentionnés.

(4) La personne visée par l'obligation prévue au présent article a droit aux mêmes immunités et privilèges reconnus aux témoins qui témoignent devant les tribunaux.

1. la collecte et l'enregistrement, sous quelque forme que ce soit, de nouvelles, de renseignements, de données et d'opinions, ainsi que de propos ou de points de vue confidentiels ou non, de toute personne, de tout organisme ou de toute source, aux fins du contenu journalistique ou de la programmation, qu'une émission soit ou non produite sur la foi de ces renseignements ou diffusée.
2. l'identification de toute source éventuelle ou réelle de renseignements ou de documents aux fins de la création d'émissions, que celles-ci soient produites ou diffusées ou non et, sans limiter la généralité de ce qui précède, inclut l'étude de projets d'émission présentés par des sources internes ou externes;
3. la préparation et la conservation de tout document enregistré par quelque moyen que ce soit, écrit, oral, visuel ou autre, aux fins de la création d'émissions, que celles-ci soient produites ou diffusées ou non;
4. la prise de décisions de nature éditoriale concernant le contenu de la programmation ou l'horaire de programmation qui, sans limiter la généralité de ce qui précède, doit comprendre l'examen préliminaire des projets d'émission, la planification des émissions et les décisions finales de nature éditoriale précédant la diffusion;
5. le processus interne d'examen et d'analyse postérieur à la diffusion de toute émission ou à tout horaire de diffusion des émissions.

ANNEXE 3

1. gestion
2. administration
3. finances
4. activités commerciales
5. communications
6. passation de contrats de louage de services ou d'entreprise avec toute personne, toute société ou tout autre organisme.

ANNEXE 2

1. Radio Telefís Éireann
2. RTE Commercial Enterprises Limited
3. RTE Music Limited
4. Seirbhísí Theilifís Na Gaeilge Teoranta
5. DTT Network Company

ANNEXE 1

- (2) Sous réserve du paragraphe (3), la *Freedom of Information Act, 1997*, s'applique à un organisme, une organisation ou un groupe désigné au paragraphe (1) uniquement à l'égard des fonctions des organismes, organisations ou groupes énumérés à l'annexe (2).
- (3) Pour les besoins du présent règlement, les fonctions prévues à l'annexe 2 sont réputées ne comprendre aucun des éléments décrits à l'annexe 3 du présent règlement.

(2) Le présent article s'applique sous réserve des articles 55T (documents généralement exemptés de la communication) et 55U (documents spécifiques exemptés de la communication).

Avis de production
(3) Le Commissaire à l'information peut, pour les besoins de la révision d'une décision obliger, au moyen d'un avis écrit, une personne à faire ce qui suit :

- a) fournir au Commissaire à l'information les renseignements précisés dans l'avis;
- b) remettre au Commissaire à l'information le document précisé dans l'avis.

(4) L'avis répond à toutes les exigences qui suivent :

- a) il est écrit;
- b) il précise l'endroit où la personne doit se conformer à l'avis;
- c) il indique que la personne doit se conformer à l'avis :
- (i) dans un délai d'au moins quatorze jours suivant l'avis; ou
- (ii) à une date devant correspondre à au moins quatorze jours suivant la date de l'avis.

Le refus de se conformer constitue une infraction
(5) Commet une infraction quiconque répond aux trois critères suivants :

- a) il est visé par l'obligation précisée dans l'avis prévu au paragraphe (3);
- b) il adopte une conduite;
- c) sa conduite constitue un manquement à l'obligation.

IRLANDE

Règlement : Regulations Prescribing Public Bodies, Freedom of Information Act, 1997 (Prescribed Bodies)(No.2) Regulations, 2000
S.I. 115/2000

[TRANSDUCTION]

1. Le titre du présent règlement est le suivant : *Freedom of Information Act, 1997 (Prescribed Bodies)(No.2) Regulations, 2000*.

2. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), les organismes, organisations et groupes précisés à l'annexe 1 du présent règlement sont désignés pour les besoins du paragraphe 1(5) de la première annexe de la *Freedom of Information Act, 1997 (No.13 of 1997)*

(2) Nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le Commissaire à l'information a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

Article 68.1

68.1 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration.

AUSTRALIE

Freedom of Information Act 1982, Act No. 3 of 1982, tel que modifié

[TRANSDUCTION]

Article 7

7(2) Les personnes, organismes et ministères mentionnés à la partie II de l'annexe 2 ne sont pas assujettis à la présente loi en ce qui a trait aux documents dont il est question dans cette annexe et qui les concernent.

Annexe 2, partie II, section I

L'Australian Broadcasting Corporation, en ce qui a trait à ses émissions et à son contenu de télévision améliorée.

Article 55K

Révision d'une décision par le CI—décision du Commissaire à l'information
(1) Lorsqu'il est saisi d'une demande de révision, le Commissaire à l'information rend une décision écrite :
a) confirmant la décision faisant l'objet de la révision;
b) modifiant la décision faisant l'objet de la révision; ou
c) annulant la décision faisant l'objet de la révision et rend la décision qui aurait dû être rendue.

Article 55R

Section 8—Pouvoirs de recueillir des éléments d'information
55R Pouvoirs de recueillir des éléments d'information—production obligatoire de renseignements et de documents

Portée

(1) Le présent article s'applique lorsque le Commissaire a des raisons de croire qu'une personne possède des renseignements ou un document pouvant être utiles pour la révision d'une décision.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1

Article 3 - définitions

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« institution fédérale »

a) Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I;

b) toute société d'État mère ou filiale à cent pour cent d'une telle société, au sens de l'article 83 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

d) de pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à condition de satisfaire aux normes de sécurité établies par l'institution pour ces locaux;

e) de s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans les locaux visés à l'alinéa d) et d'y mener, dans le cadre de la compétence que lui confère la présente loi, les enquêtes qu'il estime nécessaires;

f) d'examiner ou de se faire remettre des copies ou des extraits des livres ou autres documents contenant des éléments utiles à l'enquête et trouvés dans les locaux visés à l'alinéa d).

Pays <i>Lois pertinentes</i>	Canada <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	Australie <i>Freedom of Information Act, 1982</i>	Irlande <i>Freedom of Information Acts, 1997 et 2003</i>	Royaume-Uni <i>Freedom of Information Act, 2000</i>
Des exceptions à l'exclusion sont-elles prévues?	Oui : une exception est prévue pour les renseignements qui ont trait à l'administration.		Le règlement précise que la Loi s'applique aux fonctions liées à la gestion, à l'administration, à la finance, aux activités commerciales, aux communications et à la passation de contrats de louage de services ou d'entreprise.	
Quels sont les pouvoirs qui permettent au commissaire d'exiger la divulgation de l'information à l'auteur d'une demande?	Aucun : Il n'a que des pouvoirs de recommandation	Pleins pouvoirs : Il peut ordonner la divulgation	Pleins pouvoirs : Il peut ordonner la divulgation	Pleins pouvoirs : Il peut ordonner la divulgation
Le commissaire peut-il contraindre une partie à produire les documents liés à la demande et ayant trait aux activités de journalisme etc. lors d'une enquête?	Cette question a été prise en délibéré par la Cour d'appel fédérale.	Oui	Oui	Oui (Arrêt <i>Sugar v. BBC</i> de la Chambre des Lords)

[L'annexe B comporte les dispositions législatives spécifiques pour le Canada, l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni]

Contexte international

Au Royaume Uni, en Irlande et en Australie, les diffuseurs publics sont assujettis à la loi dans une mesure limitée et les aspects de leur travail relatifs au journalisme et à la programmation sont soustraits à la communication. Cette exclusion prend différentes formes dans chaque juridiction.

Le tableau suivant illustre une comparaison de ces trois juridictions.

Assujettissement des diffuseurs publics aux lois sur l'accès à l'information

Pays Lois pertinentes	Canada Loi sur l'accès à l'information	Australie Freedom of Information Act, 1982	Irlande Freedom of Information Acts, 1997 et 2003	Royaume-Uni Freedom of Information Act, 2000
Les diffuseurs publics sont-ils assujettis aux lois sur l'accès à l'information?	Oui (Société Radio-Canada)	Oui (Australian Broadcasting Corporation)	Oui (Radio Telefís Éireann, RTE Commercial Enterprises Limited, RTE Music Limited, Seirbhísi Theilifís Na Gaeilge Teoranta et DTT Network Company)	Oui (British Broadcasting Corporation, Channel Four Television Corporation and Sianel Pedwar Cymru)
Comment le matériel journalistique et les renseignements à l'égard de la programmation sont-ils protégés?	Exclusion À l'égard des activités de journalisme, créatives ou de programmation	Exclusion À l'égard du matériel lié à la programmation et du contenu visé par la télévision améliorée	Exclusion À l'égard des renseignements recueillis pour les fins de contenu journalistique et lié à la programmation.	Exclusion À l'égard du journalisme, des arts ou de la littérature

Analyse comparative internationale et changement possible à la Loi sur l'accès à l'information concernant les documents relevant de la Société Radio-Canada
(25 octobre 2011)

Les exceptions au droit d'accès doivent être précises et limitées, elles devraient être discrétionnaires et comporter un critère de préjudice. Aussi, le libellé des exceptions devrait être clair et objectif.

Une exception comportant un critère de préjudice exige que l'institution fédérale démontre qu'il existe un risque vraisemblable de préjudice et présente une preuve précise à l'appui.

Une exception discrétionnaire fait en sorte que le responsable de l'institution fédérale tiendra compte de l'intérêt du public à obtenir l'accès aux renseignements demandés, même lorsque ceux-ci seraient par ailleurs visés par une exception.

En conséquence, le CIC propose une exception discrétionnaire, comportant un critère de préjudice, au lieu d'une exclusion :

Le responsable de la Société Radio-Canada peut refuser la communication des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à l'indépendance en matière de journalisme, de création ou de programmation dont jouit la Société.

RECOMMANDATION DU COMITÉ

Étant donné les nombreux témoins entendus par le Comité qui ont proposé de modifier l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* et qui ont exprimé les opinions suivantes :

- Lors de son témoignage, M. von Finckenstein (ex-président du CRTC) a souligné que l'article 68.1 s'avère difficile à appliquer et que le Parlement a le pouvoir de déterminer s'il faut le modifier et comment le faire.
- M. Ian Morrison, Friends of Canadian Broadcasting, a avancé que la commissaire à l'information devrait être à même de revoir les décisions prises par la SRC de manière à exclure des documents aux termes de l'article 68.1.

- M^{me} Suzanne Legault, commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada, a proposé de reformuler l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* de telle sorte que celui-ci prévoie une exception discrétionnaire fondée sur le préjudice probable. À la suite de sa proposition, la commissaire a distribué un document qui compare les législations semblables du Royaume-Uni, de l'Australie et de l'Irlande, pays où les diffuseurs publics sont assujettis dans une certaine mesure à une législation en matière de liberté de l'information et où les activités de programmation et de journalisme ne sont pas visées par les obligations de divulgation.

- Dans son arrêt rendu le 23 novembre 2011 qui rejette l'appel de la SRC concernant l'application de l'article 68.1 de la Loi et qui confirme l'interprétation de cet article par la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale a reconnu que l'article 68.1 n'est pas « un modèle de limpidité ».

Le Comité demande au gouvernement de modifier l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* conformément aux témoignages d'experts entendus au cours de l'étude. Ce faisant, le gouvernement devrait examiner les modèles internationaux présentés par la commissaire à l'information.

révèlent pas les renseignements qui ont trait au journalisme, à la programmation et à la création³⁰.

Il a ensuite fourni un exemple de la manière dont le CRTC serait plus à même que la commissaire à l'information de prendre une décision concernant un problème :

La principale raison est que Radio-Canada fait partie intégrante d'un système, soit le système canadien de radiodiffusion, au sein duquel on a voulu qu'il y ait de la concurrence entre l'organisme public, Radio-Canada, et les entités privées. Le CRTC a reçu le mandat, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de voir au bon fonctionnement de ce système.

L'exemple des Jeux olympiques est intéressant. Il faut savoir que les radiodiffuseurs canadiens, Radio-Canada comme les autres, sont en concurrence pour obtenir les droits de diffusion de ces Jeux olympiques. Lorsqu'il s'agit de déterminer si un radiodiffuseur est tenu de divulguer certaines informations, il faut se demander s'il est approprié de placer l'une des entreprises faisant partie du système de radiodiffusion dans une situation où elle pourrait voir sa position concurrentielle compromise par son obligation de divulguer des informations que d'autres, par exemple des entreprises privées, ne sont pas tenues de divulguer. Le CRTC serait donc en meilleure position pour déterminer si, au nom de l'intérêt public, il est opportun que les entreprises de radiodiffusion, qu'elles relèvent du public ou du privé, révèlent au public un certain nombre de leurs informations. Il doit cependant s'assurer qu'elles ne révèlent pas des informations qui doivent rester secrètes, au nom du bon fonctionnement de la concurrence au sein du système de radiodiffusion canadien³¹.

Il a ajouté :

Je pense qu'un défi réel se pose lorsqu'il s'agit de suggérer un juge ou une personne indépendante qui pourrait éventuellement déterminer le bien-fondé du refus d'un organisme comme la SRC qui s'appuie sur l'exclusion prévue à l'article 68.1.

Compte tenu de la façon dont est structurée le système canadien de radiodiffusion, avec des entités publiques et des entités privées, je ne suis pas certain que le commissaire à l'information, dont le mandat est, à juste titre, de promouvoir le meilleur accès à l'information et aux documents détenus par les organismes publics, ait la vue d'ensemble qui lui permette de bien examiner le dossier et de s'assurer que ce type de divulgation ne met pas en péril les conditions de concurrence qui doivent prévaloir pour assurer le bon fonctionnement du système canadien de radiodiffusion³².

30 *Ibid.*, 1005.
31 *Ibid.*, 1020.
32 *Ibid.*, 1025.

La portée de l'exclusion prévue à l'article 68.1 doit se comprendre dans le contexte général du droit relatif aux entreprises de radiodiffusion, lequel veut que toutes ces entreprises bénéficient de l'indépendance inhérente en matière de journalisme, de création et de programmation. Mais dans le cas de la Société Radio-Canada, il faut aussi assurer la transparence de sa gestion pour le public canadien qui, par ses ressources, finance ses activités. L'option qui a été retenue est une exclusion, à l'instar de ce qui se fait à l'échelle internationale dans ce domaine. Ainsi, dès lors qu'un renseignement est sous le contrôle de la Société Radio-Canada et qu'il se rapporte à ses activités de journalisme, de création et de programmation, il n'est pas visé par la *Loi sur l'accès à l'information* et cette dernière ne s'y applique pas.

[...]

En ce qui concerne les options en matière de politiques publiques, il faut rappeler que le paragraphe 3(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* précise :

[...] que le système canadien de radiodiffusion constitue un système unique et que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion consiste à confier la réglementation et la surveillance du système canadien de radiodiffusion à un seul organisme public autonome.

Il s'agit en l'occurrence du CRTC. Il importe en effet de prendre en considération la nécessité d'assurer une réglementation qui soit simple et facile à appliquer, et ce, à l'égard de l'ensemble des entreprises de radiodiffusion. La multiplication des instances auxquelles la Société Radio-Canada est appelée à rendre des comptes contribue à compliquer les normes de reddition de comptes du radiodiffuseur public.

Dans cette perspective, il n'est pas évident que le commissaire à l'information soit l'instance la mieux placée pour contrôler les décisions de Radio-Canada quant à la question de savoir si un document relève ou non de l'exclusion de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le CRTC est l'instance spécialisée en matière de radiodiffusion, et possède assurément une expertise d'évaluer, en conformité avec les exigences de la liberté éditoriale de l'ensemble des radiodiffuseurs, la mesure dans laquelle un document dont l'accès est demandé relève ou non des activités de journalisme, de programmation et de création.

Le CRTC est en effet en position d'avoir une vision d'ensemble du système canadien de radiodiffusion au sein duquel s'inscrit la Société Radio-Canada. Par exemple, il est assurément doté de l'expertise nécessaire pour déterminer si la divulgation d'un document appartenant à une entreprise de radiodiffusion est de nature à compromettre les activités de programmation, de création et de journalisme de cette entreprise, compte tenu du contexte concurrentiel dans lequel celle-ci peut évoluer.

En conclusion, madame la présidente, mesdames et messieurs les députés, l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* exclut du régime de l'accès aux documents publics, a priori, les renseignements qui se rapportent aux activités de journalisme, de création et de programmation de la Société Radio-Canada. Il vise à assurer que la Société Radio-Canada se trouve dans une position analogue à celle des autres entreprises de radiodiffusion, tout en garantissant que celle-ci rend compte de l'usage qu'elle fait des ressources publiques mises à sa disposition. Il en découle donc que sont accessibles seuls les documents qui ont trait à l'administration de la Société Radio-Canada et qui ne

ce qui serait approprié dans ce cas. Mais à l'échelle internationale, c'est moi qui serais le cas aberrant, certainement, compte tenu des modèles qui existent à l'heure actuelle²⁸.

Concernant la recommandation de la commissaire à l'information à l'effet que l'exclusion prévue à l'article 68.1 devienne une exception fondée sur le préjudice, M. Trudel, professeur à l'Université de Montréal (qui comparait à titre personnel) a estimé qu'une telle exception ne protégerait pas suffisamment les intérêts de la SRC en tant que radiodiffuseur public :

En fait, à partir du moment où l'on choisit de dire que Radio-Canada fait partie du système de radiodiffusion, il faut se demander si on est prêt à forcer l'ensemble des entreprises de radiodiffusion à se soumettre à la Loi sur l'accès à l'information. À partir du moment où on ne le fait pas, on va devoir revenir à l'exclusion.

C'est pour cette raison que l'on a choisi une exclusion. C'est parce qu'il s'agit ici de protéger la liberté de presse, la liberté journalistique. Imposer à un organisme de presse l'obligation, chaque fois qu'on lui demande un document, de démontrer un tort particulier que pourrait causer la divulgation d'un document, c'est affecter très lourdement son indépendance et sa marge de manœuvre pour faire du journalisme d'enquête, développer des émissions, être actif sur le marché d'achat des droits des émissions et sur le marché publicitaire. C'est pour cela qu'il y a une exclusion.

C'est pour cette raison que, selon moi, une exception, une *injury-based exception*, comme on le mentionnait, ne me semble pas être une façon adéquate d'assurer que le radiodiffuseur public fonctionne de façon à ce que l'on respecte la liberté constitutionnelle d'expression, qu'il protège aussi bien les radiodiffuseurs privés que le radiodiffuseur public. J'ai même beaucoup de doutes sur la validité constitutionnelle d'une disposition qui forcerait Radio-Canada à démontrer, chaque fois qu'on lui demande un document, que cela va lui causer un dommage. Cela équivaldrait à demander à un journal ou à une station de télévision de démontrer de façon continue que sa liberté éditoriale peut être compromise.

Or, ici on parle d'un environnement pour produire de l'activité créatrice, des émissions et des nouvelles. Si une organisation de radiodiffusion comme Radio-Canada est obligée de se mobiliser pour être continuellement en train de se défendre contre des demandes d'accès à l'information, je ne suis pas du tout certain que l'on pourra considérer qu'elle possède encore la liberté éditoriale qui est reconnue à l'ensemble des radiodiffuseurs²⁹.

D. Désigner le CRTC en tant que l'organe de révision approprié pour les décisions prises en vertu de l'article 68.1 de la Loi

Lors de son témoignage, le professeur Pierre Trudel (qui avait préparé l'avis juridique sur les Lignes directrices de Radio-Canada concernant l'interprétation de l'article 68.1, dont il a été question ci-dessus) a suggéré que la responsabilité de revoir les décisions prises par Radio-Canada concernant l'application de l'article 68.1 incombe au CRTC plutôt qu'à la commissaire à l'information :

28 *Ibid.*, 0910.

29 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 25 octobre 2011, 1035 (M. Pierre Trudel, professeur, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, à titre personnel).

Les exceptions fondées sur le préjudice probable exigent que l'institution publique établisse une attente raisonnable de préjudice, en s'appuyant sur des données précises. Une exemption discrétionnaire fait en sorte que le responsable de l'information tiendra compte de l'intérêt public pour la communication de l'accès à l'information demandée, même là où l'information est par ailleurs admissible à l'exemption.

Madame la présidente, je suis convaincue que les changements que je suggère seraient compatibles avec les objectifs qui sous-tendent la *Loi sur l'accès à l'information* et protégeront l'indépendance de la SRC en matière de journalisme et de programmation²⁶.

Lorsqu'on lui a demandé si les causes devant les tribunaux se poursuivraient en cas de modification de l'article 68.1, la commissaire à l'information a expliqué :

Je pense que ces dispositions donneront lieu à des procès. Cela a été le cas au R.-U. Le libelle que j'ai proposé dans le document que je vous ai remis est une exception discrétionnaire comportant un critère de préjudice. J'ai conservé la terminologie de la *Loi sur la radiodiffusion*, de manière que cela reflète ce qui existe déjà. La différence entre ce que nous avons dans la loi actuelle en vertu de l'article 68.1 et la *Loi sur la radiodiffusion*, c'est que cette dernière traite de l'indépendance en matière de journalisme, de création et de programmation tandis que notre loi traite de toute activité liée à ces trois concepts. Il me semble que c'est beaucoup plus vaste concept que ce que la *Loi sur la radiodiffusion* prévoit et ce que ces dispositions devraient refléter. Nous devrions parler de protéger l'indépendance journalistique de la SRC²⁷.

Elle a ensuite expliqué les raisons de modifier l'article 68.1 afin de prévoir une exception plutôt qu'une exclusion :

Les autres pays que j'ai mentionnés possèdent tous des exclusions. C'est pourquoi je pense que, lorsque la *Loi fédérale sur la responsabilité* est entrée en vigueur, l'article 68.1 a été conçu comme une exclusion. Je ne sais pas. En français, je n'étais pas [...] dans le secret des dieux.

Je n'étais pas dans les coulisses du gouvernement lorsque cet article a été rédigé, mais c'est comme si on suivait un modèle international. Bien que j'aime les modèles internationaux la plupart du temps, dans ce cas particulier, je ne vois pas la nécessité d'une disposition d'exclusion. Je pense qu'une exception comportant un critère de préjudice suffirait. Cela permet, en fait, à l'établissement de dire : « Eh bien, cette information tombe sous le coup de cette exception, et si elle est divulguée, elle entraînera les préjudices suivants, par exemple, elle amènera la divulgation de sources journalistiques qui doivent être protégées ». Mais elle permet également, dans certains cas, une analyse en fonction de l'intérêt public, qui dit : « Eh bien, oui, il y a un préjudice, mais l'avantage du point de vue de l'intérêt public découlant de la divulgation n'est-il pas plus important que le préjudice causé? ». C'est l'analyse que vous faites lorsque vous avez une exception discrétionnaire qui comporte un critère de préjudice. C'est, je crois,

26 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 25 octobre 2011, 0850-0855 (Mme Suzanne Legault, commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada).

27 *Ibid.*, 0905.

Comme je le disais, c'est une façon de faire que je n'ai jamais vue auparavant. C'est très compliqué. Il est plus facile de prévoir que la loi ne s'applique pas à la SRC, ou de prévoir une exception pour la SRC, tout en permettant à la commissaire à l'information de faire des vérifications. C'est vraiment ce qui est le problème ici. Il y a deux possibilités. Il y a un cas soumis à la cour et il y a maintenant un appel de la décision²⁴.

C. Faire de l'exclusion de l'article 68.1 une exception

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, le 25 octobre 2011, la commissaire à l'information a remis un document intitulé *Analyse comparative internationale et changement possible à la Loi sur l'accès à l'information concernant les documents relevant de la Société Radio-Canada* (35,5KB)²⁵. Une copie est annexée au présent document.

Dans ce document, le Commissariat à l'information propose de reformuler l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* de façon à prévoir une exception discrétionnaire comportant un critère de préjudice, selon les modalités suivantes :

Le responsable de la Société Radio-Canada peut refuser la communication des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à l'indépendance en matière de journalisme, de création ou de programmation dont jouit la société.

Le document présente également une analyse comparative de la législation au Royaume-Uni, en Australie et en Irlande, pays où les diffuseurs publics sont assujettis dans une certaine mesure à une législation en matière de liberté d'information et où les activités de programmation et de journalisme ne sont pas visées par les obligations de divulgation.

Au cours de son témoignage, la commissaire à l'information Suzanne Legault a donné des précisions sur le contenu du document qu'elle a fait circuler :

En un mot, la situation dans les pays observés est que les radiodiffuseurs publics sont assujettis à la législation sur l'accès à l'information, que les activités de programmation et de journalisme sont couvertes par voie d'exclusions dans leurs lois respectives, que les organismes de surveillance ont le pouvoir d'examiner les documents pour vérifier l'application de l'exclusion, et qu'ils peuvent en ordonner la communication. Au Royaume-Uni, la capacité du commissaire à l'information d'examiner les documents découle également d'une décision des tribunaux.

J'ai aussi inclus certains changements possibles à notre loi parce que, à titre de commissaire à l'information et comme mes prédécesseurs l'ont aussi préconisé, je crois que les exceptions à l'application de la loi doivent être limitées et spécifiques et qu'elles doivent reposer sur le préjudice probable. Le libelle des exceptions devrait être clair et objectif, ce qui est compatible avec les dispositions existantes de la loi.

24 Ibid.

25 Commissariat à l'information du Canada, « *Analyse comparative internationale et changement possible à la Loi sur l'accès à l'information concernant les documents relevant de la Société Radio-Canada* », 25 octobre 2011..

Lorsqu'on lui a demandé si la commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir d'examiner des documents faisant l'objet d'une exception aux termes de l'article 68.1, M. von Finckenstein a répondu :

Si c'est l'approche que vous voulez adopter, c'est parfait. C'est vous, à titre de législateur, qui devez porter un jugement de valeur. Si vous pensez que c'est la chose à faire, allez-y. Si vous êtes prêt à vous en remettre au jugement des radiodiffuseurs pour déterminer ce qui appartient au domaine journalistique, les renseignements qui sont de nature tellement délicate qu'il est impossible d'y toucher, alors vous devez indiquer que la loi ne s'applique à rien qui va au-delà [...]²¹

Puis il a ajouté :

Est-ce que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire devrait ou non être valide par la commissaire? Ce n'était pas la meilleure façon de le formuler, j'ai rarement vu un article stipulant que la loi ne s'applique pas, sauf quand elle s'applique. C'est une drôle de façon de présenter les choses.²²

M. von Finckenstein a souligné l'obligation de rendre compte qui échoit à la commissaire à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* :

Non, cela relève toujours de la commissaire à l'accès à l'information. C'est vraiment de son ressort.²³

En réponse à une question, M. von Finckenstein a expliqué son interprétation de l'article 68.1 :

Pour ce qui est de la SRC, l'article 68.1 de la Loi dit ce qui suit : « La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation [...] ». C'est clair. Dans ces cas, la loi ne s'applique pas.

[...]

Il n'y aurait aucun problème si la phrase s'arrêtait là. Or, il y a une autre exception. On dit : « [...] à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration. » Cela veut dire que la loi ne s'applique pas aux activités des journalistes, mais qu'elle s'applique aux renseignements qui ont trait à son administration.

Le problème pour la commissaire à l'information est de savoir comment faire pour vérifier cela. Les renseignements journalistiques demandés ne relèvent pas de l'administration. Toutefois, pour s'en assurer, elle doit vérifier ces informations. Les gens de la SRC disent que la loi ne s'applique pas et qu'il revient à eux de rendre la décision et les gens doivent l'accepter. Ils ont pris cette décision et ont réclamé qu'elle soit acceptée en disant qu'on n'a pas de juridiction à cet égard. Parce que c'est une question journalistique, la loi ne s'applique pas à ces questions.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, 0935

23 *Ibid.*

Je comprends votre question. Vous dites que la commissaire doit y avoir accès. Cette question est actuellement devant les tribunaux.¹⁷ Je vais m'en tenir à cela. Je vais laisser les tribunaux décider si cela est approprié.¹⁷

Enfin, à la lumière des dernières conclusions de la Cour d'appel fédérale, M. Ian Morrison, de Friends of Canadian Broadcasting, a avancé que la commissaire à l'information devait être à même de revoir les décisions prises par la SRC de manière à exclure des documents aux termes de l'article 68.1 :

Je ne suis pas un spécialiste. Je crois que le Parlement — peu importe si je le crois ou non — est souverain, et si une loi du Parlement est créée, quels que soient les défauts qu'elle comporte, elle doit être respectée. Bien sûr, les tribunaux ont le mandat d'interpréter la loi, mais nous pouvons, par défaut, nous fier à une fonctionnaire du Parlement, à savoir la commissaire à l'information, pour qu'elle consulte, en toute confidentialité, les documents de la SRC. Le règlement du litige serait donc fondé sur la décision de la commissaire à l'information.¹⁸

B. Revoir le libellé de l'article 68.1

Dans son témoignage, le président du CRTC, M. Konrad W. von Finckenstein a souligné que l'article 68.1 avait été très mal rédigé et que le Parlement avait le pouvoir de déterminer s'il fallait le modifier et comment :

Malheureusement, la formulation de l'article au cœur du litige permet une double exemption. La loi ne s'applique pas, mais elle s'applique aussi. C'est ce qui a donné lieu aux divergences d'interprétation. Il s'agit ici de déterminer l'approche que vous voulez suivre. Pour certaines situations, on peut affirmer clairement que la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas, et la commissaire peut dire [...] Parfois, il se peut que ce soit le contraire, et qu'une exemption s'applique, mais il faut le justifier.

La décision vous revient.¹⁹

Puis il a répété :

La formulation maladroite de l'article est à l'origine du problème. Et ce n'est pas moi qui l'ai dit. Le juge Boivin lui-même a indiqué que c'était très mal rédigé et que le problème venait de là. Soit la loi s'applique, soit elle ne s'applique pas. C'est un système. L'autre consiste à créer une exemption, et lorsque l'exemption est invoquée, la commissaire a le pouvoir chaque fois de vérifier si elle a été appliquée correctement ou non.²⁰

- 17 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 27 octobre 2011, 0950 (M. Marc-Philippe Laurin, Guilde canadienne des médias).
- 18 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 27 octobre 2011, 0945 (M. Ian Morrison, Friends of Canadian Broadcasting).
- 19 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 18 octobre 2011, 0925 (M. Konrad W. von Finckenstein, président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes).
- 20 *Ibid.*, 0930.

A. Laisser aux tribunaux le soin de décider comment interpréter la disposition

Lorsqu'on lui a demandé comment améliorer l'article 68.1, M. Drapeau (colonel à la retraite) a répliqué que le Comité devrait attendre que la Cour d'appel fédérale donne son interprétation de cet article :

Je crois que nous devons attendre de connaître la décision de la Cour d'appel fédérale, qui a réservé son jugement concernant l'audience du 18 octobre pour en arriver précisément à une décision sur les pouvoirs de la commissaire à l'information, si ce n'est sur la définition du journalisme même, en réponse à la plainte. J'attends avec impatience de connaître cette décision.

Je recommande fortement que nous attendions la décision de la Cour d'appel fédérale, qui possède une longue expérience de l'interprétation de la Loi sur l'accès à l'information¹⁵.

Pour ce qui est de savoir si on doit laisser les tribunaux décider, Mme Karen Wirsig, de la Guilde canadienne des médias, a souligné l'importance d'une relation d'indépendance entre le Parlement, le gouvernement et la SRC :

En ce qui concerne la première question, comme nous l'avons dit, le libelle de la loi pourrait être plus clair. Toutefois, je pense que la question très importante qui sera probablement tranchée au tribunal porte sur la relation distante qui existe entre la SRC et le Parlement ou le gouvernement. C'est ce qui distingue la SRC de presque tous les autres ministères, organismes ou établissements du gouvernement fédéral. La SRC est autonome, et c'est pourquoi, à mon avis, l'article 68.1, qui exclut la SRC, existe, n'est-ce pas? Il y a la même chose dans la Loi sur la radiodiffusion – le même libelle est utilisé – pour préserver l'indépendance du radiodiffuseur public précisément pour qu'il ne devienne pas tout simplement un radiodiffuseur d'État.

Je suppose que la question est de savoir si la commissaire à l'information est considérée comme un organe de l'État qui surveille les renseignements confidentiels de la SRC. Je crois que c'est ce que le tribunal doit déterminer. À mon avis, il faut toujours tenir compte de cette relation d'autonomie qui ne s'applique qu'à la SRC¹⁶.

En réponse à une question concernant les pouvoirs du commissaire à l'information aux termes de l'article 68.1, M. Marc-Philippe Laurin, collègue de Mme Wirsig, a indiqué que, la question étant devant les tribunaux, c'est à eux de décider :

Actuellement, la question qui est devant les tribunaux est celle que pose la SRC [...] et elle a pris cette décision. C'est à la SRC d'expliquer ses motifs. Compte tenu de la nature du radiodiffuseur et du marché concurrentiel dans lequel il exerce ses activités, la question est de savoir qui devrait avoir accès aux renseignements délicats.

¹⁵ Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 20 octobre 2011, 0920 (M. Michel Drapeau, colonel à la retraite, professeur, Faculté de droit de l'Université d'Ottawa).

¹⁶ Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 27 octobre 2011, 0940 (Mme Karen Wirsig, Guilde canadienne des médias).

[61] Le raisonnement du juge de la Cour fédérale est difficilement attaquant. L'exclusion est assujettie à une exception. Cette exception est de nature générale et est susceptible de réduire la portée des exclusions. L'existence de cette exception invite la commissaire à exercer son pouvoir d'examen. En l'absence d'une démonstration contraire, un document qui relève d'une institution fédérale et qui est susceptible de révéler un renseignement qui n'est pas exclu de l'application de la Loi est un document auquel la Loi s'applique.

Enfin, au paragraphe 69 de cette décision, la Cour d'appel fédérale a reconnu que l'article 68.1 n'est pas un « modèle de l'impidité ». Faisant référence à des commentaires formulés par l'ancien commissaire à l'information devant des comités de la Chambre des communes et du Sénat au moment où l'article 68 a été analysé pour la première fois et selon lesquels le commissaire de l'époque s'inquiétait des dispositions proposées, la Cour d'appel fédérale a fait observer :

[69] L'on ne peut se surprendre du fait que le commissaire puisse avoir eu cette crainte. Comme le fait remarquer le juge de la Cour fédérale, l'article 68.1 n'est pas un modèle de l'impidité. Une disposition qui apparaît sous la partie « exclusions » de la Loi et qui comporte une exception qui est susceptible de recouper les renseignements exclus invite la controverse. L'option du commissaire démontre sans doute que l'article 68.1 peut être lu de différentes façons, mais dans un tel cas, il appartient aux tribunaux d'identifier la lecture qui reflète le mieux l'intention législative.

Dans une lettre au Comité datée du 25 novembre 2011, M. Hubert L. Lacroix, président-directeur général de la SRC, a fait valoir que la société ne ferait pas appel de la décision de la Cour d'appel fédérale, en soulignant que cette décision répond à la plupart de ses préoccupations concernant la protection des documents de nature journalistique contre tout examen externe. Il a ajouté qu'il

estimait que la Cour d'appel avait dissipé une bonne partie de la confusion entourant l'interprétation de l'article 68.1 concernant les pouvoirs de la commissaire en matière d'examen et des protections que le Parlement a établies légalement pour assurer l'indépendance de la SRC comme diffuseur public. Il a affirmé qu'il consulterait bientôt le commissariat pour appliquer la décision de la Cour.

RECOMMANDATIONS DES TÉMOINS CONCERNANT LA MODIFICATION DE L'ARTICLE 68.1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Un certain nombre de témoins ont comparu devant le Comité pour proposer des recommandations (plus ou moins détaillées) concernant la modification de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information. Les recommandations proposées se classent en quatre grandes catégories : 1. Laisser aux tribunaux le soin de décider comment interpréter la disposition; 2. Corriger la formulation maladroite de l'article 68.1 afin de préciser si certains aspects de la Loi ne s'appliquent pas à la SRC, ou prévoir une exception pour la SRC tout en permettant à la commissaire à l'information de revoir les décisions de la SRC; 3. Modifier l'exclusion prévue à l'article 68.1 pour en faire une exception, ce qui permettrait à la commissaire à l'information de revoir les décisions visant l'exception; et 4. Déterminer si la commissaire à l'information ou le président du CRTC devraient revoir les décisions de la SRC prises conformément à l'article 68.1 de la Loi.

journalisme, de création ou de programmation, afin de déterminer si ces documents tombent sous le coup de l'exception et partant s'ils sont assujettis à l'exclusion.

B. Décision de la Cour d'appel fédérale du 23 novembre 2011¹³

La SRC a interjeté appel de la décision de la Cour fédérale dans laquelle le juge Boivin rejetait la demande de contrôle judiciaire. Dans sa décision rendue le 23 novembre 2011, la Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel de la SRC, estimant que la Cour fédérale avait correctement interprété l'article 68.1 de la Loi.

La question qui s'est posée dans l'appel était de savoir si la commissaire a le pouvoir d'ordonner la production de documents contenant des informations se rapportant à des activités de journalisme, de création ou de programmation au sens de l'article 68.1 de la Loi. La commissaire invitait la Cour à répondre à cette question par l'affirmative, tandis que la SRC arguait au contraire que la tâche de déterminer si des renseignements se rapportant à ses activités de journalisme, de création ou de programmation lui revient, et qu'il n'appartient pas à la commissaire de revoir les documents sur lesquels la SRC fonde sa décision (voir paragraphe 40 de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale).

Dans les arguments qu'elle a présentés, la commissaire a l'information a fait également valoir qu'elle avait accès à tous les documents exclus (sauf si un certificat est délivré en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*¹⁴) et que le pouvoir dont elle jouit de contraindre la production de documents ne se limite pas à ceux auxquels la Loi s'applique (voir paragraphe 39 de l'arrêt). La Cour d'appel fédérale a rejeté cette interprétation plus large des pouvoirs de la commissaire (voir paragraphes 49-54 de l'arrêt).

La Cour d'appel fédérale a fait observer que : « si la commissaire a le pouvoir d'ordonner à la SRC de produire les documents en cause dans la présente affaire, c'est parce que l'article 68.1 de par son libellé lui confère ce pouvoir, comme l'a conclu le juge de la Cour fédérale » (paragraphe 55 de l'arrêt).

La Cour d'appel fédérale a estimé que le raisonnement du juge Boivin était convainquant :

¹³ *Société Radio-Canada c. Canada (la Commissaire à l'information du Canada)*, 2011 FCA 326, <http://decisions.fca.gc.ca/ftr/2011/2011caf326/2011caf326.html>.

¹⁴ Le paragraphe 69.1(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (L.R.C. (1985) ch. A-1) énonce que : « Dans le cas où a été délivré au titre de l'article 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada* un certificat interdisant la divulgation de renseignements contenus dans un document avant le dépôt d'une plainte au titre de la présente loi à l'égard d'une demande de communication de ces renseignements, la présente loi ne s'applique pas à ces renseignements. »

Le paragraphe 38.13(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* (L.R.C. (1985) ch. C-5) énonce que : « Le procureur général du Canada peut délivrer personnellement un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le cadre d'une instance dans le but de protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère — au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la protection de l'information* — ou qui concernent une telle entité, soit la défense ou la sécurité nationales. La délivrance ne peut être effectuée qu'après la prise, au titre de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, d'une ordonnance ou d'une décision qui entraînerait la divulgation des renseignements devant faire l'objet du certificat. »

(2) Nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le commissaire a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

Comme l'indique le paragraphe 21 de la décision de la Cour fédérale « Le procureur de la SRC souligne toutefois que l'article 36(2) comporte une importante réserve en ce que la commissaire a accès aux documents "auxquels la présente loi s'applique". Or, comme l'article 68.1 définit les documents auxquels la Loi ne s'applique pas, la SRC allègue que la commissaire n'a pas compétence pour contraindre la SRC à lui communiquer des documents auxquels la Loi ne s'applique pas ».

Il est vrai que l'article 68.1 se trouve sous le titre « Exclusions ». Cependant, comme l'a fait remarquer le juge Boivin au paragraphe 27 de sa décision : « L'article 68.1 tel que rédigé contient une double négation à savoir une exception à l'exclusion. » Il ajoute (paragraphe 27, 28 et 29) que l'article 61 contient une double négation qui peut éclaircir la compétence de la commissaire.

Cette exception à l'exclusion qui fait référence aux renseignements qui ont trait à l'administration de la SRC peut apporter un éclairage à la compétence de la commissaire. En effet, comment la commissaire peut-elle évaluer si des renseignements ont trait à l'administration de la SRC et, partant, tombent sous le coup de l'exception contenue à l'article 68.1, si elle n'a pas la compétence d'examiner tous les documents en question incluant ceux qui se rapportent aux activités de journalisme, de création ou de programmation de la SRC?

La Cour note l'argument de la SRC selon lequel en créant parallèlement un régime d'exceptions (articles 13 à 26 de la Loi) et un régime d'exclusions (articles 68 à 69.1 de la Loi) le législateur n'a certes pas voulu que les deux régimes soient soumis aux mêmes règles.

Toutefois, la Cour ne peut que constater que la rédaction des articles 68.1 et 68.2 qui ont tous deux fait l'objet de l'amendement à la Loi comportent une exception à l'exclusion. Ainsi, la Cour est d'avis que l'article 68.1 bien qu'inclus sous la rubrique « exclusion » de la Loi ne peut échapper, de par sa rédaction, à un examen indépendant de la commissaire. À la lecture de l'article 68.1, la commissaire doit avoir compétence afin de déterminer de façon objective et indépendante si les documents tombent sous le coup de l'exception et s'ils peuvent ou non être exclus à juste titre (voir Canada (procureur général) c Canada (commissaire à l'information), 2001 CAF 25, [2001] ACF no 282, au parag. 21). Le contraire aurait pour conséquence de mettre la SRC à l'abri de la Loi et contreviendrait non seulement à l'objet de celle-ci (article 2) mais également à son esprit, car, depuis 2007, la SRC y est assujettie.

2. La conclusion de la Cour fédérale

À la lumière de son interprétation de l'article 68.1 de la Loi, le juge Boivin a rejeté la demande de contrôle judiciaire de la SRC en concluant (paragraphe 37) :

À la lumière de ce qui précède et en tenant compte de l'économie de la Loi et de ses dispositions lues dans leur ensemble, la Cour conclut que la commissaire détient, en vertu de l'article 68.1, la compétence d'ordonner à la SRC de communiquer des documents, incluant ceux, qui de l'avis de la SRC, se rapportent à ses activités de

A. La décision de la Cour fédérale du 24 septembre 2010¹²

Tel que mentionné précédemment, la SRC est assujettie à la Loi sur l'accès à l'information depuis septembre 2007, date à laquelle la Loi a été modifiée. Elle a donc reçu entre décembre 2007 et juin 2009 un certain nombre de demandes en vertu de cette loi. Plusieurs de ces demandes ont été refusées, la Société se prévalant de l'article 68.1 selon lequel :

68.1 La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration.

La commissaire à l'information a reçu 16 plaintes provenant de particuliers dont la demande d'accès auprès de la SRC avait été refusée. La commissaire a lancé une enquête afin de traiter les plaintes. Dans le cadre de son enquête, la commissaire a demandé à la SRC de lui communiquer un certain nombre de documents.

La demande de la commissaire a été refusée par la SRC au motif que les informations contenues dans les documents visés par les 16 demandes d'accès sous enquête sont exclues de l'application de la Loi, puisqu'en vertu de l'article 68.1, ces documents relèvent des activités de journalisme, de création ou de programmation.

À l'opposé, la commissaire a affirmé que l'article 68.1 de la Loi l'autorise à examiner les documents afin de déterminer si elle peut exercer sa compétence prévue par la Loi en ce qui a trait aux renseignements relatifs à l'administration de la SRC.

Le 15 septembre 2009, la commissaire a ordonné à la SRC de lui communiquer une copie des documents visés par les 16 demandes d'accès. Entre-temps, la SRC a entamé une procédure de contrôle judiciaire visant à faire déclarer que la commissaire n'a pas la compétence d'ordonner la communication de documents qui sont exclus en vertu de l'article 68.1 de la Loi.

Le 24 septembre 2010, M. le juge Boivin de la Cour fédérale a rendu sa décision.

1. Exceptions, exclusions et pouvoirs de la commissaire

L'article 36 de la Loi énonce les pouvoirs de la commissaire à l'information pour la tenue des enquêtes. Le paragraphe 36(1) confie certains pouvoirs à la commissaire à l'information, notamment celui d'examiner des documents ou de se les faire remettre. Au paragraphe 36(2), il est indiqué que la commissaire doit avoir accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale. Il y est énoncé :

¹² Société Radio-Canada c. Canada (la Commissaire à l'information du Canada), 2010 FC 954, <http://decisions.fct-ct.gc.ca/tr/2010/2010cfc954/2010cfc954.html>.

Selon ces lignes directrices :

L'analyse quant à la divulgation d'un renseignement s'appréciera dans le contexte global dans lequel il s'inscrit en évitant de l'isoler en procédant à une analyse à la pièce. En cas de doute sur l'application de l'exclusion prévue à l'article 68.1 de la Loi, CBC/Radio-Canada favorisera la divulgation selon le principe énoncé plus haut⁹.

Radio-Canada a également publié sur son site Web une « Opinion juridique sur la portée des "Lignes directrices quant à l'interprétation de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information" » qu'a préparée le professeur de droit de l'Université de Montréal Pierre Trudel en marge des lignes directrices¹⁰.

Au cours de son témoignage le 25 octobre 2011, la commissaire à l'information, Suzanne Legault, s'est dite préoccupée par les lignes directrices et a fait savoir qu'elle en discuterait avec des représentants de Radio-Canada :

Je suis aussi très préoccupée par les lignes directrices pour l'interprétation de l'article 68.1, que la SRC a publiées récemment. Les lignes directrices présentent qu'une demande d'accès peut être d'emblée refusée par la personne qui détient le pouvoir délégué, si cette personne conclut, à la seule lecture de la demande d'accès à l'information, qu'un renseignement est manifestement exclu de l'application de la loi en vertu de l'article 68.1. À mon avis, les personnes qui ont le pouvoir délégué de décider si l'information est ou n'est pas couverte par l'exclusion prévue à l'article 68.1 doivent examiner personnellement les documents pertinents pour prendre une décision valide selon la loi, y compris sur les prélèvements à faire, s'il y a lieu, pour maximiser la communication.

Il est donc encourageant de voir que les dernières statistiques révèlent une amélioration graduelle de la performance de la part de la société. Cependant, si la raison des améliorations des délais de réponse aux demandes est que la SRC ne récupère pas et ne traite pas les documents conformément à la loi, comme permettent de le croire les lignes directrices récemment publiées, alors l'abrégement des délais de réponse ne reflète peut-être pas une amélioration de la performance.

Cela étant dit, le commissariat n'a pas encore eu l'occasion de discuter de ces lignes directrices avec les responsables de la SRC. Je compte le faire sous peu. En fait, c'est en préparant ma présentation destinée au comité que j'ai pris connaissance de ces lignes directrices, qui me causent évidemment de sérieuses inquiétudes. Nous ferons également un suivi de la performance de la SRC au cours du prochain exercice, dans le cadre de nos fiches de rendement¹¹.

9 Lignes directrices, p. 6.

10 Pierre Trudel, Opinion juridique sur la portée des « Lignes directrices quant à l'interprétation de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information », original français daté du 25 août 2011, traduction anglaise terminée le 14 septembre 2011, http://www.cbc-radio-canada.ca/documents/divulgateion/0120_001.pdf.

11 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, *Témoignages*, 1^{re} session, 41^e législature, 25 octobre 2011, 0850 (Mme Suzanne Legault), <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5194388&Mode=1&Parl=41&Ses=1&Langage=F#Int-4435388>.

• public : 27,9 % (69 demandes)

Au cours de cet exercice, la SRC a traité 315 demandes et en a reporté 40 à l'exercice financier actuel.

Enfin, pour l'exercice 2010-2011⁷, le nombre de nouvelles demandes a grimpé à 327, nombre dépassé seulement une fois depuis que la SRC est assujettie à la Loi, soit depuis 2007. Voici la provenance de ces demandes et leur importance relative :

- médias : 10 % (33 demandes)
- universités : 2 % (7 demandes)
- entreprises : 60 % (195 demandes)
- organisations : 1 % (4 demandes)
- public : 27 % (88 demandes)

Au cours de l'exercice 2010-2011, la SRC a traité 349 demandes (ce qui comportait certaines demandes présentées lors de l'exercice précédent), laissant un retard de 18 demandes (contre 40 l'année précédente).

Toujours pendant cet exercice, la SRC a mis sur pied un site Internet où sont versés les documents transmis afin de répondre à cinq catégories de demandes d'accès à l'information présentées en vertu de la Loi pour que le public puisse les consulter. Il s'agit du site suivant : <http://www.cbc.radio-canada.ca/documents/divulgation/information.shtml>.

A. Lignes directrices quant à l'interprétation de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information

Le Comité des lignes directrices de la SRC a rédigé les « Lignes directrices quant à l'interprétation de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information », que l'on peut consulter à partir de la section Transparence et responsabilité du site Web de la SRC⁸.

7 SRC, *Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information pour l'exercice 2010-2011*, p. 3, <http://www.cbc.radio-canada.ca/aai/pdf/AI-2010-2011.PDF>.

8 Les Lignes directrices (non datées) se trouvent à l'adresse : http://www.cbc.radio-canada.ca/documents/divulgation/Lignes-directrices-article-68.1_FR.pdf.

Voici, pour l'exercice 2007-2008, la provenance des demandes :

- médias : 6 % (33 demandes)
- universités : 0 %
- entreprises : 88,7 % (485 demandes)
- organisations : 0 %
- public : 5,3 % (29 demandes)

Au cours de cet exercice financier, la SRC a répondu à 224 demandes et en a reporté 323 à l'exercice financier suivant, créant ainsi un important arriéré de demandes.

Pour l'exercice 2008-2009⁴, le volume de demandes a chuté considérablement pour atteindre 221 demandes d'accès à l'information. Voici la provenance des demandes :

- médias : 25 % (56 demandes)
- universités : 1 % (2 demandes)
- entreprises : 43 % (96 demandes)
- organisations : 2 % (4 demandes)
- public : 29 % (63 demandes)

Au cours de cet exercice financier, la SRC a diminué son arriéré et a reporté 108 demandes à l'exercice suivant⁵.

Pour l'exercice 2009-2010⁶, le volume de demandes s'est maintenu au même niveau qu'en 2008-2009. La SRC a reçu 247 demandes d'accès à l'information, dont la provenance est indiquée ci-après :

- médias : 25,9 % (64 demandes)
- universités : 0 %
- entreprises : 43,3 % (107 demandes)
- organisations : 2,9 % (7 demandes)

4 *Ibid.*

5 SRC, *Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information pour l'exercice 2009-2010*, p. 5, <http://www.cbc.radio-canada.ca/ai/pdf/ATIP1.PDF>.

6 *Ibid.*

- 1 Voir paragraphe 23 de la décision de la CAF et le paragraphe 37 de la décision de la CF.
- 2 *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, <http://lois-laws.justice.gc.ca/tra/lois/A-1/index.html>.
- 3 SRC, Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information pour l'exercice 2007-2008 et 2008-2009, p. 4, <http://www.cbc.radio-canada.ca/ai/pdf/ATIP.PDF>

Dans son premier rapport sur l'application de la LAI³, la SRC indique avoir reçu 547 demandes d'accès à l'information pour la période couvrant septembre 2007 à mars 2008. Le rapport indique en outre que la plupart des demandes ont été soumises au cours des trois premiers mois.

La présente loi ne s'applique pas aux renseignements qui relèvent de la Société Radio-Canada et qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création ou de programmation, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration².

La Loi fédérale sur la responsabilité (la LFR), adoptée en 2006, a modifié la Loi sur l'accès à l'information (la LAI) afin d'y assujettir plus d'une soixantaine d'institutions fédérales, dont plusieurs sociétés d'État telles que Radio-Canada, Postes Canada et Via Rail. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007. La LFR a également créé une exclusion à l'article 68.1 de la LAI s'appliquant spécifiquement à certaines informations détenues par la SRC. Cette disposition se lit comme suit :

ASSUJETTISSEMENT DE LA SRC À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Radio-Canada l'enveloppe cachetée se trouvant dans les documents qu'il lui avait ordonné de remettre le 2 novembre 2011 et qu'il se pencherait sur les documents restants lors de l'une de ses réunions à huis clos.

Le 24 novembre 2011, le Comité a convenu que son greffier rendrait à Radio-Canada l'enveloppe cachetée se trouvant dans les documents qu'il lui avait ordonné de remettre le 2 novembre 2011 et qu'il se pencherait sur les documents restants lors de l'une de ses réunions à huis clos.

Le 23 novembre 2011, la Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans l'affaire *Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information* (2011 FCA 326), maintenant la conclusion de la Cour fédérale, selon laquelle la commissaire détient, en vertu de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information, la compétence d'ordonner à la SRC de communiquer des documents, incluant ceux qui, de l'avis de la SRC, se rapportent à des activités de journalisme, de création ou de programmation, afin de déterminer si ces documents tombent sous le coup de l'exception et partant s'ils sont assujettis à l'exclusion¹.

Le 14 novembre 2011, Radio-Canada a remis des documents au Comité, certains sous pli cacheté, pour donner suite à l'ordre de produire des documents en date du 2 novembre.

- D'abord, la demande concernant le parc de véhicules de la SRC;
- Ensuite, la demande concernant le budget prévu pour les célébrations du 75^e anniversaire de CBC/Radio-Canada.
- Que ces documents soient remis au Comité dans les plus brefs délais;

et, que le Comité en traite à huis clos.

EXCLUSIONS ET EXCEPTIONS : ÉTUDE SUR L'ARTICLE 68.1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES POURSUITES CONCERNANT RADIO-CANADA QUI EN DÉCOULENT

CONTEXTE

Le 20 septembre 2011, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (le Comité) a adopté la motion suivante :

Que le Comité convoque des témoins pour entendre leur témoignage au sujet du conflit relatif à l'accès à l'information et des poursuites concernant la Société Radio-Canada qui en découlent.

Entre octobre et novembre 2011, le Comité a entendu les témoignages de divers intervenants, entre autres la commissaire à l'information du Canada, le président-directeur général de CBC/Radio-Canada, le président et chef de la direction de Quebecor Média inc., le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et des universitaires, sur les pratiques de la Société Radio-Canada (SRC) en matière d'accès à l'information et sur l'exclusion prévue à l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information concernant les activités de création, de programmation ou de journalisme de la SRC.

Le 2 novembre 2011 le Comité a également adopté la motion suivante :

Qu'afin de recenser et d'évaluer les exclusions éventuelles, le Comité ordonne la production des documents suivants, conformément au paragraphe 108(1) du Règlement :

1. De Radio-Canada : les documents caviardés et non caviardés fournis par la Radio-Canada en réponse aux demandes d'accès à l'information présentées par la Fédération canadienne des contribuables :

- Si la SRC versait de quelque façon que ce soit une compensation financière à des membres éminents du groupe d'intérêts/de revendication « Friends of Canadian Broadcasting »

- Le financement de tout programme ou film concernant l'équipe des Nordiques de Québec

- Le nombre d'employés dans chaque catégorie de revenu

2. De Radio-Canada : les versions caviardée et non caviardée du document fourni par Radio-Canada en réponse aux demandes de Quebecor Média inc. et auxquelles Pierre Karl Peladeau a spécifiquement fait référence à la séance du jeudi 20 octobre 2011 :

TABLE DES MATIÈRES

EXCLUSIONS ET EXCEPTIONS : ÉTUDE SUR L'ARTICLE 68.1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES POURSUITES CONCERNANT RADIO-CANADA QUI EN DÉCOULENT	1
CONTEXTE	1
ASSUJETTISSEMENT DE LA SRC À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION	2
A. Lignes directrices quant à l'interprétation de l'article 68.1 de la Loi sur l'accès à l'information	4
SOCIÉTÉ RADIO-CANADA c. CANADA (LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU CANADA)	6
A. La décision de la Cour fédérale du 24 septembre 2010	6
1. Exceptions, exclusions et pouvoirs de la commissaire	6
2. La conclusion de la Cour fédérale	7
B. Décision de la Cour d'appel fédérale du 23 novembre 2011	8
RECOMMANDATIONS DES TÉMOINS CONCERNANT LA MODIFICATION DE L'ARTICLE 68.1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION	9
A. Laisser aux tribunaux le soin de décider comment interpréter la disposition	10
B. Revoir le libellé de l'article 68.1	11
C. Faire de l'exclusion de l'article 68.1 une exception	13
D. Désigner le CRTC en tant que l'organe de révision approprié pour les décisions prises en vertu de l'article 68.1 de la Loi	15
RECOMMANDATION DU COMITÉ	19
ANNEXE A : Analyse comparative internationale et changement possible à la Loi sur l'accès à l'information concernant les documents relevant de la Société Radio-Canada	21
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS	31
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES	33
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	35
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA	37

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

1^{ER} RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)h) du Règlement, le Comité a étudié le conflit relatif à l'accès à l'information et les poursuites concernant Radio-Canada qui en découlent et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

**COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À
L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

PRÉSIDENTE

Jean Crowder

VICE-PRÉSIDENTS

Patricia Davidson

Scott Andrews

MEMBRES

Charlie Angus	Earl Dreeschen
Brad Butt	Pierre-Luc Dusseault
Blaine Calkins	Colin Mayes
John Carmichael	Dany Morin
Dean Del Mastro	

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Harold Albrecht	Hélène Leblanc
Dean Allison	Ryan Leef
Tyrone Benskin	Phil McColeman
Alexandre Boulerice	Francis Scarpaleggia
Myliène Freeman	Devinder Shory
Peter Julian	Joy Smith
Kevin Lamoureux	Mike Wallace

GREFFIER DU COMITÉ

Chad Marriage

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Dara Lithwick
Maxime-Olivier Thibodeau

**EXCLUSIONS ET EXCEPTIONS: ÉTUDE SUR
L'ARTICLE 68.1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À
L'INFORMATION ET LES POURSUITES
CONCERNANT RADIO-CANADA QUI EN
DÉCOULENT**

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

La présidente

Jean Crowder, députée

MARS 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes



Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-954-5795 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

**EXCLUSIONS ET EXCEPTIONS: ÉTUDE SUR
L'ARTICLE 68.1 DE LA LOI SUR L'ACCÈS À
L'INFORMATION ET LES POURSUITES
CONCERNANT RADIO-CANADA QUI EN
DÉCOULENT**

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

La présidente

Jean Crowder, députée

MARS 2012

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION